



Jon Rogstad

Usaklige hindringer for ikke-vestlige minoriteter på arbeidsmarkedet i Norge

042 C + 48,325 043 044 045 046

C + 48,26

Jon Rogstad

Usaklige hindringer for ikke-vestlige
minoriteter på arbeidsmarkedet i Norge

Institutt for samfunnsforskning

Oslo 2006

© ISF 2006
Rapport 2006:10

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

ISBN: 82-7763-232-0
ISSN: 0333-3671

Rapport utarbeidet for Næringslivets hovedorganisasjon

Innhold

Forord	5
Innledning	7
Problemet	9
Potensialet	11
Kunnskap om usaklige hindringer i Norge	13
Hvor mange rammes av usaklige barrierer?	17
(i) Opplevd diskriminering	18
(ii) Forskjeller i sannsynligheter for arbeidsledighet og overkvalifisering	21
(iii) Tester	26
Ulike metoder – like resultater?	27
Er omfanget stort eller lite?	28
Hvis diskriminering er svaret, hva er spørsmålet?	29
Avslutning	33
Litteratur	35

Forord

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Næringslivets hovedorganisasjon. Det har vært satt av et månedsverk til prosjektet. Takk til kritiske kommentarer og konstruktive innspill fra Jan Kåre Berglid, Baard Meidell Johannesen og Kenneth Stien ved NHO, samt Grete Brochmann og Fredrik Engelstad ved Institutt for samfunnsforskning.

Oslo, oktober 2006
Jon Rogstad

Innledning

Temaet for denne rapporten er usaklige hindringer for ikke-vestlige minoriteter på arbeidsmarkedet i Norge. Søkelyset settes spesielt på foreliggende kunnskap om omfanget av diskriminering, og hvor stort hinder denne formen for urettmessig forskjellsbehandling er for å øke i sysselsettingen.

Bakgrunnen for prosjektet er foreliggende kunnskap, som viser at det er høyere arbeidsledighet blant ikke-vestlige minoritetsgrupper enn blant majoriteten. Temaet er ikke nytt. Flere har pekt på at diskriminering bryter med demokratiske spilleregler om like muligheter, at det er moralsk forkastelig, og at bedrifter som diskriminerer vil tape inntekt fordi de ikke knytter til seg den beste arbeidskraften.

Hvilke av disse vurderingene som tillegges størst vekt er avhengig av ståsted: Med utgangspunkt i individene, er ett tilfelle av diskriminering ett for mye. Men fra et samfunnsperspektiv ser man utover den enkelte. Da er det ikke bare et spørsmål om det er brudd på moralske normer og legale bestemmelser, men også problemets omfang. Eventuelle politiske virkemidler mobiliseres gjennom avveininger mellom alvorlighetsgrad og utbredelse.

Selv om det er meningsfullt å sette søkelyset på omfanget av urettmessig forskjellsbehandling, er det likefullt problematisk. Hovedproblemet knytter seg til hvilke metoder det er mulig å benytte. En konklusjon i rapporten er at vi på bakgrunn av tilgjengelig kunnskap ikke kan gi et presist anslag over diskrimineringens omfang. Dels fordi det ikke finnes noen klar definisjon på diskriminering, dels som følge av at det ikke er utviklet en egnet metode for å fange inn diskrimineringens mange aspekter.

Når det er sagt, er det likefullt mulig å gjøre grove anslag med bruk av flere kilder. Ambisjonen i rapporten er derfor å sirkle inn omfanget av diskriminering, og på den måten legge grunnlag for en vurdering av hvorvidt dette omfanget er høyt eller lavt. En slik vurdering vil være klart normativ, og ligger utenfor mandatet i rapporten. Men som innspill til diskusjon om det flerkulturelle arbeidslivet, vil jeg avslutte rapporten med å trekke opp tre ulike perspektiver på diskriminering. Dette er nyttig fordi diskriminering er et politisert begrep, som omfatter mange fenomener, som delvis brukes om hverandre. Sagt på en annen måte: om diskriminering er svaret – hva er spørsmålet?

Problemet

”Vi har ikke råd til å ha arbeidsgivere som diskriminerer”, sa tidligere NHO-direktør, Karl Glad midt på 1990-tallet. Siden den gang har arbeidsledigheten blant ikke-vestlige minoriteter ligget forholdsvis stabilt, på et nivå som er omlag tre til fire ganger så høyt som ledigheten blant majoritetsbefolkningen. Stabilitet er likevel bare én del av bildet. Fra 1991 til 2004 ble antall arbeidstakere med ikke-vestlig bakgrunn mer enn tredoblet, noe som innebærer at i dag er omlag 90 000 personer med ikke-vestlig bakgrunn i jobb.

Arbeidsmarkedet er følgelig ikke stengt for arbeidssøkere med ikke-vestlig bakgrunn, tvert om. Likevel er det betydelig rom for forbedringer. Blant annet har ECON beregnet at landet ville ha en gevinst på 50 milliarder ved raskere integrering over en ti års-periode (ECON 2001).

I diskusjonen om raskere integrering er det to forhold som er avgjørende: Først å komme inn på arbeidsmarkedet, deretter å få en jobb hvor man forbrukt de ferdighetene man besitter. Nylig skrev Magasinet *Tekna* om Monto Hussain, som tilhører gruppen av det regjeringen omtaler som ”etterkomme-re”.¹ Hussain er utdannet sivilingeniør i prosesssteknikk fra Norge. Problemet for Hussain er ikke at han står uten arbeid, men at han ikke får jobb hvor han får brukt den utdanningen han har tilegnet seg. I stedet for å jobbe som ingeniør er han daglig leder i en Rimi-butikk. Likevel er Hussain heldigere enn dem han gjerne sammenliknes med. For eksempel de 1000 ingeniørene med innvandrerbakgrunn, som i følge *Tekna* er utdannet i Norge, men går arbeidsledige. Likheten mellom Hussain og de mange ledige er verdt å kommentere spesielt: Ingen av dem får jobb som ingeniører til tross for det er underskudd på 4000 ingeniører i landet.²

Beskrivelsen av problemkomplekset leder til spørsmål om diskriminering: For det første, *hvor mye* av ulikheten kan forklares med urettmessig forskjellsbehandling? For det andre, *hvorfor* handler arbeidsgiverne som de gjør?

1. Etterkommer skal erstatte de to begrepene andregenerasjonsinnvandrere eller første generasjons nordmann, altså en person som er født med to utenlandsfødte foreldre, (se St. meld 49 (2003-2004)).
2. Beregninger gjort av TEKNA

For det tredje, hva er det beste *perspektivet* på fenomenet? Det siste spørsmålet leder over i et tema som ikke vil bli omtalt mye i denne rapporten, men som kan være en viktig oppfølging – nemlig policy-implikasjonene av svarene på de to første spørsmålene.

Potensialet

Når vi skal vurdere hva de mulige gevinstene er – altså hva samfunnet kan tjene på å fjerne diskrimineringen – tas det gjerne utgangspunkt i forskjeller i nivået på arbeidsløshet og sysselsetting. I tabell 1 har jeg derfor satt opp tall for arbeidsløshet og sysselsetting blant majoritetsbefolkningen og de ikke-vestlige minoritetsgruppene. Det framgår av tabellen at det til dels er store forskjeller mellom gruppene, også minoritetene i mellom.

Et perspektiv på økonomisk integrasjon er at nivået på ledighet og sysselsetting skal være identisk mellom minoritetsgruppene og majoriteten. En slik *matematisk likhet* er imidlertid problematisk å fortolke. Forskjeller i nivå kan speile ulikheter i gruppeprofilene, hva gjelder sentrale integrasjonsbetingelser, som kompetanse, norskkunnskaper, og ambisjoner. For eksempel har ikke-vestlige minoriteter lavere utdanning enn majoriteten (Fekjær 2006). Samtidig vet vi ikke nok om alle de relevante variablene. Det skal også nevnes at det er mange jobber som ikke krever så mye kompetanse. Utfordringen er å koble arbeidssøkere med én kompetanse og bedrifter med tilsvarende behov. Av den grunn er det relevant å sette opp et regnestykke, hvor man beregner potensialet i befolkningen, gitt matematisk likebehandling.

Tabell 1. Arbeidsløshet (1. kvartal 2006) og sysselsetting (4. kvartal 2004) i prosent og absolutte tall fordelt på utvalgte grupper.

	Prosent arbeidsledige	Antall arbeidsledige	Prosent sysselsatte		Antall sysselsatte	
Hele befolkningen	2,6	58 068	69,3		2 274 000	
Generasjon	Første generasjon og etterkommere		Første gen.	Etterkommere	Første gen.	Etterkommere
Øst-Europa (unntatt EU-landene)	10,2	2 297	55,6	67,7	18 610	448
Asia	11,2	6 379	49,8	51,8	47 800	4 189
Afrika	16,6	2 483	41,2	51,2	11 747	514
Sør- og Mellom-Amerika	9,0	667	58,4	39,8	6 366	147
Sum (ikke-vestlige)		11 826			84 523	5 298

Kilde: SSB

I tabell 2 går det fram hvor mange med ikke-vestlig minoritetsbakgrunn ville vært arbeidsledige og sysselsatte hvis andelene var identiske med andelen i befolkningen sett samlet (2,6 prosent og 69,3 prosent). Legg særskilt merke til tabellens nederste rad, hvor det er beregnet differansen mellom faktisk og fiktiv ledighet, samt faktisk og fiktiv sysselsetting.

Beregningene viser at dersom denne formen for likhet representerte en reell mulighet, og ble gjennomført, ville det resultere i betydelige endringer: Med lik andel arbeidsledige i hele befolkningen ville den samlede ledigheten bli redusert med 9178 personer. Ved inngangen til 2006 var det omlag 72 000 arbeidsledige i landet. Og en reduksjon på nær 10 000 personer ville representere en betydelig nedgang, både i absolutte og relative tall.

Samtidig er dette ved matematisk likebehandling. Man kan jo spørre hva som ville være konsekvensen for den totale sysselsettingen dersom langt flere med minoritetsbakgrunn fikk jobb. Ville nivået på sysselsettingen være identisk, men den etniske sammensetningen en annen, eller ville det totale antall sysselsatte øke tilsvarende? Dersom ikke det totale antallet sysselsatte økte, ville flere sysselsatte med minoritetsbakgrunn ha som direkte konsekvens at personer som i dag er i arbeid ble skjøvet ut.

Tabell 2. Anslag over antall arbeidsledige og sysselsatte gitt at nivået blant ikke-vestlige minoriteter hadde vært identisk med hele befolkningen.

Bakgrunn	Prosent arbeidsledige	Antall arbeidsledige	Prosent sysselsatte	Antall sysselsatte (1 gen. og etterkom.)
Hele befolkningen	2,6	58 068	69,3	2 274 000
Øst-Europa (unntatt de nye EU-landene)	2,6	585	69,3	23 655
Asia	2,6	1481	69,3	72 121
Afrika	2,6	389	69,3	20 455
Sør- og Mellom-Amerika	2,6	193	69,3	7 810
Sum (ikke vestlige)		2648		124 041
Differanse mellom faktisk og fiktive anslag for ledighet og sysselsetting		- 9 178		34 220

Kilde: SSB

Køen (1992), hvor hun påpeker at språk, utdanning og tidligere arbeidserfaring er avgjørende for deltakelse på arbeidsmarkedet.

Senere dokumenterte Larsen (1995) at det er betydelig skepsis blant arbeidsgivere til å ansette personer med minoritetsbakgrunn i stillinger de selv lyste ut. Han så på noen utlyste stillinger i Oslo og Bærum, og fant at til over halvparten av de ledige stillinger mente arbeidsgiverne at ansettelsesmulighetene var bedre for nordmenn enn for personer fra Portugal, Polen, Russland, Marokko, Somalia, Pakistan og Vietnam. Det ga lite utslag hvilket av disse land søkerne kom fra. Skepsis hos arbeidsgiveren var større jo høyere utdanning stillingen krevde.

Larsens resultater ble delvis underbygget av Kvitastein m.fl (1996), som intervjuet personalansvarlige i 233 norske bedrifter. De skulle sammenlikne ulike søkere. Og resultatene viste at søkere med minoritetsbakgrunn ble gitt lavere sannsynlighet for å bli anbefalt til stillingen enn etniske nordmenn, dessuten lavere sannsynlighet for å bli en god investering for bedriften, lavere sannsynlighet for å passe inn i bedriften, og lavere sannsynlighet for å bli ansatt. Men det var også forskjell når det gjaldt vurderinger av søkere med ulik minoritetsbakgrunn. Søkere med vietnamesisk bakgrunn ble gitt bedre vurdering enn søkere med pakistansk bakgrunn. Denne forskjellen mellom minoritetsgruppene fant altså ikke Larsen.

Disse og andre studier gjorde at det daværende Kommunal- og regionaldepartementet igangsatte et stort prosjekt ved Institutt for samfunnsforskning. Dette resulterte blant annet i en dr. grad om tematikken: *Sist blant likemenn. Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet* (Rogstad 2000). Her diskuteres både diskrimineringsbegrepet og metoder som kan anvendes for å studere art og utbredelse. Et gjennomgående perspektiv i avhandlingen er at diskriminering gjøres komplisert fordi det både brukes som en analytisk kategori, og som en beskrivelse av empiriske forhold. I avhandlingen skilles det mellom fire former for diskriminering: (i) basert på preferanser, (ii) den som skyldes kunders fordommer, (iii) statistisk diskriminering og (iv) institusjonell diskriminering. Den første typen er den mest ekstreme, hvor arbeidsgiverne er villige til å tape inntekter for å slippe å ansette den beste personen, dersom denne tilhører en uønsket gruppe. Ved den andre typen, taper ikke bedriftene økonomisk, dersom premisset er riktig. Da handler arbeidsgiverne i henhold til en overbevisning om at kunder ikke vil komme dersom det er noen ansatte med en bakgrunn de ikke ønsker. Statistisk diskriminering dreier seg om at man trekker slutninger om enkeltpersoner på grunnlag av mer eller mindre riktig kunnskap om gruppen vedkommende tilhører. Et enkelt eksempel er at man setter likhetstegn mellom mørk hudfarge og dårlige norskferdigheter. Sagt på en annen måte, statistisk diskriminering er et begrep for å koble bruk av lite, kunnskap, stereotypier og usikkerhet. Den siste typen skiller seg ut ved at den ikke nødvendigvis er en person som utfører handlingen. Det kan for eksempel være regler som har diskriminering som konsekvens.

Andre forståelser av diskrimineringsbegrepet er også vanlig. Blant annet skilles det i den nye diskrimineringsloven mellom direkte eller indirekte diskriminering.⁵ Et annet skille er diskriminering som intensjon og som konsekvens. Problemet er at disse formene lett flyter over i hverandre. For å rydde opp i begrepsforvirringen bruker SMED (2001:14) eksempler på hva de mener med direkte diskriminering:

Eksempler på direkte diskriminering:

- En bedrift ønsker ikke å ansette muslimer fordi ledelsen antar at de ber på jobben.
- En leder leser kun søknader fra søkere som har et norsk navn fordi det er for mye bry å forholde seg til 'utlendinger'.
- Barn med utenlandske klingende navn vil automatisk plasseres i visse skoleklasser uten at deres ferdigheter er kartlagt fordi man antar at de ikke vil klare å følge med på undervisningen"

(SMED 2001:14).

Tidligere har jeg påpekt at SMEDs tre eksempler har til felles at de dreier seg om aktører som er bevisst at de har begrenset informasjon – noe de prøver å håndtere (Rogstad 2004). I hvert tilfelle har aktørene motiver, hvilket går fram av "fordi"-begrunnelse, som angir hvorfor de gjør slik de gjør. Med andre ord: SMED er opptatt av årsaker eller motiver, men de bruker en annen etikett når de omtaler fenomenet.

Felles for mye av forskningen som fokuserer på diskriminering er at man finner få tilfeller av den strengeste formen – altså at arbeidsgivere bevisst

5. I diskrimineringsloven fra 2005, heter det i paragraf 4. "Med direkte diskriminering menes at en handling eller unnløtelse har som formål eller virkning at personer eller foretak på grunnlag som nevnt i første ledd blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon.

Med indirekte diskriminering menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnløtelse som fører til at personer på grunn av forhold som nevnt i første ledd blir stilt særlig ufordelaktig sammenliknet med andre. Med indirekte diskriminering i arbeidslivet menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnløtelse som faktisk virker slik at en arbeidssøker eller arbeidstaker stilles dårligere enn andre arbeidssøkere eller arbeidstakere på grunn av forhold som nevnt i første ledd.

Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, anses ikke som diskriminering etter loven her."

ønsker å diskriminere visse grupper. Fravær av denne formen har bidratt til at mange er kritiske til en forståelse av diskriminering hvor man bare ser på intensjoner. For ofrene er det først og fremst avgjørende at de ikke fikk arbeid, hevdes det gjerne (se f.eks., St. meld 49 2003-2004). Det er lett å si seg enig i hovedinnholdet av et slikt standpunkt. Samtidig, som vi skal komme tilbake til, er det ikke uvesentlig hvorfor en person ikke får jobb om man skal identifisere egnede virkemidler.

Foreliggende forskning indikerer at statistisk diskriminering – altså usikkerhet – er avgjørende når arbeidsgivere fatter sine beslutninger. Det kan for eksempel være usikkerhet knyttet til hva en utdanning i utlandet innebærer, hvordan en person med religiøs eller etnisk bakgrunn vil passe inn, til hvordan de selv skal fungere som ledere i et flerkulturelt arbeidsmiljø. Poenget er også at usikkerhet ikke er knyttet til ett forhold. Snarere er det slik at mange små årsaker får store konsekvenser.

Men, for å gjøre det hele enda mer komplisert, store forskjeller trenger ikke nødvendigvis å skyldes sterke holdninger. Dette konkretiseres i en rapport om *Diskrimineringsproblematikk og offentlige tiltak*. Der problematiserer Ulf Torgersen (1999) individuell handling og de utfall disse handlingene har på samfunnsplan. Torgersen tar utgangspunkt i en situasjon hvor 100 individer skal treffe avgjørelser i 100 enkeltsaker – altså én per person. I hvert av valgene er det to alternativer – A eller B. Torgersen forutsetter videre at de to alternativene oppfattes omtrent likt i de 100 situasjonene, men likevel vipper det en anelse i retning A. Denne lille preferansen vil gjøre at A velges i alle de 100 tilfellene. Effekten er altså 100-0. Poenget er at man ut fra sluttsummen antar at det foreligger en enhetlig sterk holdning, mens sluttsummen i realiteten forteller svært lite om de underliggende holdningene. Det vil si, de underliggende holdningene synes å bestå i en form for moderat kvotering av etniske nordmenn.

For å illustrere sitt poeng med et mer intuitivt forståelig bilde enn A'er og B'er, påpeker Torgersen at dersom italienerne ble bedt om å velge mellom Sophia Loren og Gina Lollobrigida, ville trolig den første score mest, mens Gina ville komme på en puslete andre plass. Det er imidlertid ganske åpenbart at denne andre plassen forteller lite om rangforskjeller. For å trekke det hele ned på jorda avslutter Torgersen med et eksempel om etniske minoriteter. I dette eksempelet er A en nordmann og B en innvandrer. Begge har omtrent like kvalifikasjoner, bortsett fra at søkeren med minoritetsbakgrunn er noe svakere i språk. At resultatet i en slik situasjon ville bli 100-0 synes rimelig overbevisende. Dermed kan vi muligens også ha illustrert mange av avisoppslagene hvor en person forteller om alle de avslagene vedkommende har fått. Parallellen til Monto Hussain, som ble nevnt innledningsvis, er klar. Han formidler et inntrykk av at arbeidsmarkedet for ingeniører med innvandrerbakgrunn er stengt. Og når han samler all sin erfaring framstår også arbeidsmarkedet som lukket, omgitt av en uoverstigelig mur. Men for den enkelte arbeidsgiver, som

kanskje selv har vært med å avvise Hussain, var det en enkeltstående handling – som kanskje innebar mye tvil.

I en helt ny avhandling, *Systemic Discrimination in Employment and the Promotion of Ethnic Equality*, skriver Ronald Craig (2005) om de juridiske aspektene ved diskriminering. Han går gjennom lovverk og begrep – og konkluderer med at diskriminering må inneholde fire viktige elementer (Craig 2005: 43):

- et individ eller en gruppe som behandles annerledes enn dem han eller hun sammenliknes med,
- forskjellen er ufordelaktig for individet eller gruppen,
- forskjellsbehandlingen eller konsekvensen er koblet kausalt til kjennetegn ved individet eller gruppen som er beskyttet av anti-diskrimineringslovgivning,
- det kan ikke gjøres unntak eller legitimeres forskjellsbehandling uansett om et utfall var intendert eller var en effekt.⁶

Craig gjør imidlertid ikke noe forsøk på å beskrive omfanget, men slår fast:

”... we have no direct ways of measuring the amount of ethnic discrimination in society today. Ethnic discrimination is illegal and thus rarely observed directly by those who seek to measure the incidence of such discrimination. For the most part any attempt to measure the ethnic discrimination in employment must therefore be based on an inference that an observed adverse outcome is due to ethnicity. Such inferences are most often drawn on the basis of a variety of “indicators”. (Craig 2005:24)

Med utgangspunkt i Craigs teoretiske analyse, kommer vi dermed ikke så mye lenger i hvordan diskriminering kan og skal måles empirisk. Etablering av diskriminering som en konkret størrelse – som et forhold som skiller denne typen handliner fra andre – forblir dermed uløst.

Nå skiller ikke dette Craigs arbeid fra andre studier. De har til felles at forståelsen av usaklige hindre og diskriminering hviler på et empirisk fundament bestående av indikasjoner. Det gjelder Statistisk sentralbyrå, som dokumenterer forskjeller i andelene som er arbeidsledige, til studier som fokuserer på arbeidsgivernes holdninger og minoriteters erfaringer.

Hvor mange rammes av usaklige barrierer?

Fra gjennomgangen av foreliggende forskning framgikk det at det ikke finnes noen entydig metode for å avdekke omfanget av diskriminering. I stedet må

6. Min oversettelse.

man basere seg på å kombinere flere ulike indikatorer, som samlet kan gi et mer helhetlig bilde.

Her skal vi se på tre ulike typer av kilder. Først minoritetenes egne oppfatning om omfanget av diskriminering, deretter forskjeller i sannsynligheter bår det gjelder sentrale forhold som arbeidsledighet og overkvalifisering.

(i) Opplevd diskriminering

Subjektive mål på diskrimineringen gir et bilde av hvordan Norge er å bo i. Men ved å spørre et representativt utvalg kan vi også få et bilde av nivået, i betydningen andelen som oppgir at de er utsatt for diskriminering.

Nå kan det reises vektige innvendinger mot hvor ærlige folk er på spørsmål om de opplever diskriminering. Det kan for eksempel tenkes at mange ikke ønsker å stå fram – eller å fortolke seg selv som et offer. Men det kan også være motsatt, at de er så sikre på at det forekommer mye diskriminering at de svarer ja, selv om de egentlig ikke har opplevd det. Metoden kan derfor ikke alene tolkes som et uttrykk for nivå eller omfang, men den er med å gi et bilde av oppfatninger om diskriminering.

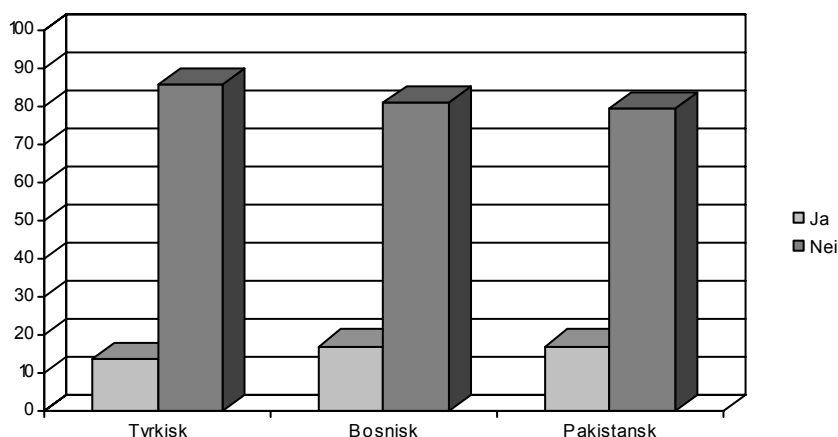
Dataene jeg bruker er hentet fra et prosjekt som utføres ved Institutt for samfunnsforskning, innsamlet inn av Opinion høsten 2003.

I undersøkelsen er personer bosatt i Oslo, med bakgrunn i henholdsvis Tyrkia, Bosnia og Pakistan spurt følgende spørsmål:

”Folk kan bli dårlig behandlet på mange ulike måter. En person kan for eksempel bli fornærmet, urettferdig bedømt, bli nektet noe man ønsker seg, trakkassert eller til og med bli utsatt for vold. Det kan også være andre grunner til at man blir dårlig behandlet. Nå vil jeg spørre deg: Har du i løpet av de siste 12 måneder blitt dårlig behandlet på noen av de nevnte måtene på grunn av din utenlandske bakgrunn?”

Svaralternativene var ”ja” eller ”nei”, og fordelingen er framstilt i figur 1. Av figuren framgår det at det store flertallet mener at de ikke har vært utsatt for noe de oppfatter som dårlig behandling på grunn av deres utenlandske bakgrunn. Hovedbildet er altså at de færreste forteller at har vært utsatt for diskriminering.

Figur 1. Andel som oppgir svarer ja eller nei på å ha blitt behandlet dårlig siste 12 måneder på grunn av sin utenlandske bakgrunn etter landbakgrunn. (N=900) Prosent



Kilde: Institutt for samfunnsforskning

Resultatene aktualiserer et spørsmål knyttet til hvilke funn det er viktig å framheve. Man kan spørre hva som er mest oppsiktsvekkende: At to av ti *har* diskriminerende erfaringer eller at åtte av ti *ikke* har slike erfaringer. Innen forskning på etniske minoriteter har det vært en tradisjon for at det viktigste er å løfte fram de utsatte. Og selvsagt er det viktig å betone at det forekommer diskriminering og trakassering. Samtidig må vi ikke tape av syne at de aller fleste med minoritetsbakgrunn *ikke* rapporterer om diskriminerende opplevelser. Kanskje tallene først og fremst speiler at de aller fleste har det bedre enn det man kan få inntrykk av ved å lese om enkeltskjebner i media.

I den sammenheng er det også verdt å bemerke hvor *likt* nivået er når en sammenlikner de tre etniske gruppene. Andelene som svarer ”ja” på spørsmålet er 14 prosent blant respondentene med tyrkisk bakgrunn, mot 17 blant både informantene med bosnisk og pakistansk bakgrunn. Dette resultatet er påfallende i lys av at disse gruppene delvis er ulike på andre områder: For det første var pakistanerne og tyrkerne blant de første arbeidsinnvandrerne som kom til Norge, fra slutten av 1960-tallet. De har til felles at mange både har bodd lenge i landet og at de som kom i stor grad var motivert av arbeid for å flytte til Norge. Blant den bosniske gruppen er situasjon annerledes. De aller fleste kom i løpet av krigen på Balkan i perioden 1992-1995. De fleste i denne gruppen har dermed et annet utgangspunkt for hvorfor de er bosatt i Norge. Det skal også legges til at den bosniske gruppene gjennomgående har noe

høyere utdanning enn det som er tilfellet i de to andre gruppene. For det andre er hudfarge et forhold som skiller de tre gruppene. Det er ikke uvanlig å anta at personer tilskrives annerledeshet ut fra utseende og navn. Av den grunn er det interessant at man ikke finner betydelig forskjell i opplevd diskrimineringen betinget av hvor mørke informantene er i huden.

Et funn fra tidligere studier er at det ikke synes å være noen klar sammenheng mellom det å være i arbeid og opplevelser av diskriminering. Det er altså ikke slik at de som er jobb har opplevd mindre diskriminering enn andre, heller tvert om. Blant respondentene med pakistansk bakgrunn er det en større andel blant dem som er i arbeid som har opplevd forskjellsbehandling på grunn av egen bakgrunn enn i gruppen som ikke er i arbeid. Forskjellen er på 13 prosentpoeng (Rogstad 2004). En annen forklaring på dette er det jeg har kalt for *eksponeringsforklaringen*. Med det menes at man må utsettes for situasjoner hvor forskjellsbehandling er mulig for å kunne bli diskriminert. Det gjør man som deltaker i arbeidslivet. Etniske minoriteter som er isolert, eller i det minste ikke inne på arenaer hvor det er etniske nordmenn, vil heller ikke oppleve forskjellsbehandling på grunn av sin utenlandske bakgrunn. Diskriminering forutsetter med andre ord en viss grad av inkludering – på den måten kan integrering og diskriminering forstås som to sider av samme sak.

Om vi da vender tilbake til tallene vi fant, er et neste spørsmål hvorvidt det er et høyt nivå når to av ti oppgir at de har opplevd en slik bred form for urettmessig forskjellsbehandling i løpet av de siste 12 månedene. Altså om det kan sies å indikere at diskriminering er et stort problem i Norge i dag? En måte å besvare spørsmålet på er å si: Tenk at det ikke dreide seg om diskriminering av etniske minoriteter, men mobbing av barn i barneskolen. Om to av ti ble mobbet, ville det følgelig innebære at gjennomsnittlig seks i en skoleklasse på 30 mente at de ble mobbet. Hadde det vært situasjonen, ville omfanget trolig vært tilstrekkelig til å mobilisere nasjonale kampanjer mot mobbing.

Vi må med andre ord, også her, holde to tanker i hodet på samme tid. Til tross for at det store flertall ikke forklarer uheldige opplevelser med egen etnisk bakgrunn, er det samtidig viktig at nærmere to av ti oppgir at de har hatt erfaringer som kan betegnes som diskriminering. Gitt at dataene gir et riktig bilde av situasjonen, er det relativt mange som formidler en opplevelse av deres bakgrunn teller negativt.

Jeg nevnte innledningsvis at det er noe uklart hvordan forskjellige personer vil tolke et spørsmål om opplevd diskriminering. Det er derfor interessant å sammenlikne funnene fra undersøkelsen vi har gjort, med andre studier. Hovedinntrykket er at dataene som her er presentert stemmer godt overens med andre kilder – og at nivået på andelen som oppgir at de har vært utsatt for diskriminering er påfallende stabil. Ser vi tilbake, gjennomførte Statistisk sentralbyrå en undersøkelse av *Innvandrerne levekår i 1996* (SSB 1997). Her gikk det fram at en av fem rapporterte at de hadde opplevd diskriminering på

boligmarkedet, mens en av sju var blitt plaget på jobben på grunn av sin innvandrerbakgrunn.⁷

Av nyere tall, ble det gjennomført en undersøkelse i forbindelse med lansering av det nye Integrasjons- og mangfoldsdirektoratet (IMDI). I den forbindelse gjennomførte MMI en større undersøkelse, hvor det blant annet ble spurt om opplevd diskriminering: ”Har du eller noen i din familie blitt diskriminert i arbeidslivet i 2005 på grunn av din/deres utenlandske bakgrunn?” (IMDI 2006:16-17). Igjen var fordelingen noenlunde i overensstemmelse med tidligere funn. Om man bare ser på dem med utenlandske slektninger, er det 16 prosent som har hørt om, eller selv erfart diskriminering. Andelen er imidlertid noe høyere om man bare ser på personer med innvandrerbakgrunn. I denne gruppen er det 36 prosent som sier at de har opplevd diskriminering selv, eller at noen i deres familie har denne erfaringen. Men det skal her understrekes at antall informanter med innvandrerbakgrunn er svært lavt, kun 53 personer.

(ii) Forskjeller i sannsynligheter for arbeidsledighet og overkvalifisering

Ved et subjektivt mål på diskriminering er det altså opp til de intervjuede å avgjøre om deres erfaringer skal kategoriseres som diskriminering eller ikke. En annen måte å nærme seg omfanget av diskriminering på, er ved å studere hvordan personer med mest mulig like kjennetegn likevel kommer ulikt ut. Altså en innsnevring av de analysene jeg gjorde i begynnelsen av rapporten, når det gjaldt arbeidsledighet og undersysselsetting.

Denne strategien er kanskje noe av det beste vi har i dag om man skal prøve å måle omfanget av diskriminering. Ser en for eksempel på SMEDS rapport *Towards Common Measures for Discrimination*, presenteres ingen nye metoder. Det mest interessante er derfor at Lars Østby, forsker ved Statistisk sentralbyrå, konkluderer med at det er vanskelig å måle diskriminering, og han anbefaler derfor en kontrafaktisk strategi:

”we should try to answer the counterfactual question: What would have happened to an individual with ethnic or immigrant background if he or she had been an individual without such affiliation?”

Lars Østby, SSB

Om vi følger Østbys råd, kan vi trekke veksler på arbeider av Liv Anne Støren ved NIFU-step. Av særlig interesse er rapporten *Arbeidsledighet og overkvalifi-*

7. http://www.ssb.no/ukens_statistikk/utg/9707/4.html.

fisering blant ikke-vestlige innvandrere med høy utdanning (2004), hvor Støren sammenlikner kandidater med ikke-vestlig bakgrunn som har tatt høyere utdanning i Norge, med både etniske nordmenn og personer som har utdanning fra et annet land. Dataene hun har benyttet er hentet fra den såkalte Kandidatundersøkelsen, bestående av personer som avla eksamen i Norge eller i utlandet, 3,5 til 5 år før undersøkelsen ble gjennomført. Svarprosenten er 51.

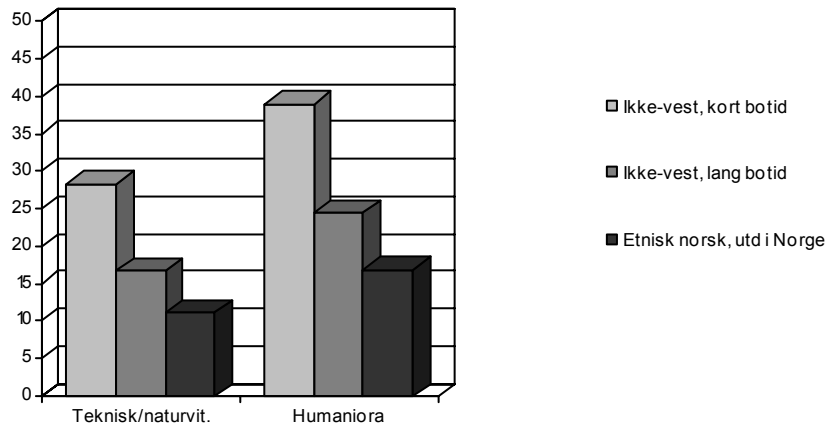
Vi skal her se nærmere på forskjeller i de beregnede sannsynlighetene for henholdsvis arbeidsledighet og opprykk. Fordelen med sannsynligheter, er at dette gir et direkte tolkbart mål, uttrykt som prosent risiko. Vi kan følgelig sammenlikne forskjeller i risiko for bestemte utfall for ulike grupper. Og ikke minst – *differansen* mellom risiko for et bestemt utfall for majoritetsbefolkningen og minoritetsgruppene, kan tolkes som uttrykk for diskriminering dersom alt annet enn etnisk bakgrunn var likt. Problemet er selvsagt at alt annet ikke er likt. Derfor er heller ikke denne metoden uten feilkilder. Men ettersom vi her kan isolere gruppen av etterkommere – som har tatt utdanning i Norge – er ikke forskjeller knyttet til språk, kjennskap til Norge og det norske samfunnet, relevante. Dette er viktig ettersom de tre nevnte forhold er det som arbeidsgivere vanligvis setter opp som hovedbegrunnelser for ikke å ansette personer med innvandrerbakgrunn (Larsen 1995, Kvitastein m.fl. 1996, Rogstad 2001).

La oss starte med forskjeller i sannsynlighet for å ha opplevd arbeidsledighet fra man avsluttet eksamen og fram til undersøkelsen ble gjennomført. Referansepersonen er her ”en mann med høyere grads eksamen, som ble uteksaminert i 1998 i en alder av 29 år, med gjennomsnittlige karakterer fra videregående opplæring, og som er utdannet innenfor henholdsvis teknisk naturvitenskapelige fag eller humaniora” (Støren 2004: 52).

Resultatene er samlet i figur 2. Her går det fram at det er til dels store relative forskjeller mellom gruppene, men også at risiko for å ha opplevd ledighet er betinget av hva slags utdanning man har tatt. Sammenlikner en majoritetsgruppen og minoritetsgruppene med teknisk/naturvitenskapelig utdanning har ikke-vestlige minoriteter med kort botid 17 prosentpoeng høyere risiko enn majoriteten. Forskjellen mellom disse to gruppene er omlag den samme, 22 prosentpoeng, om en ser på de som er utdannet innenfor humaniora.

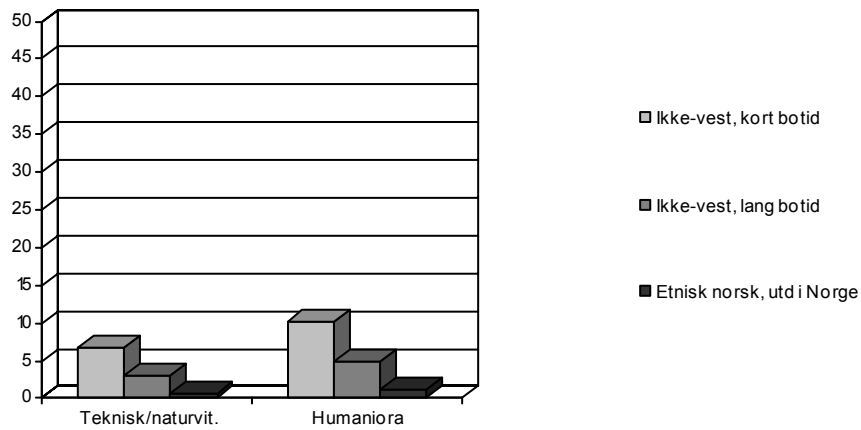
Hvordan skal man så vurdere denne forskjellen i sannsynligheten for å komme dårlig ut for minoritetsgruppene? Relativt sett er det betydelige forskjeller: Blant gruppen med teknisk naturvitenskapelig utdanning, var det sannsynlig at nærmere tre av ti med ikke-vestlig bakgrunn og kort botid kom dårlig ut, mot kun én av ti med etnisk norsk bakgrunn. Om en ser på gruppen som er utdannet innen humaniora, er nivået generelt noe høyere: med nær fire av ti blant ikke-vestlige med kort botid og ikke fullt to av ti blant etniske nordmenn.

Figur 2. Estimert sannsynlighet for å ha opplevd arbeidsledighet i en fireårsperiode etter eksamen, etter botid og utdanningsgruppe. Prosent



Kilde: Nifu-Step/Støren 2004

Figur 3. Estimert sannsynlighet for å være ledig på undersøkelsestidspunktet, som prosent av arbeidsstyrken, etter botid og utdanningsgruppe. Prosent



Kilde: Støren 2004

Samtidig er det en fare for å se seg blind på relative forskjeller. Oppgaven er ikke bare å påvise at det skjer forskjellsbehandling, men å vurdere om dette problemet er omfattende eller ikke. I den sammenheng er to andre mål som Støren (2004) har med svært interessante. Det første er sannsynlighet for å være arbeidsledig på undersøkelsestidspunktet. Dette er et viktig mål fordi det å ha opplevd en ledighetsperiode i løpet av en fem års periode ikke trenger å være dramatisk. Det kan for eksempel være en situasjon hvor en søker befinner seg i en situasjon hvor man er mellom to jobber.

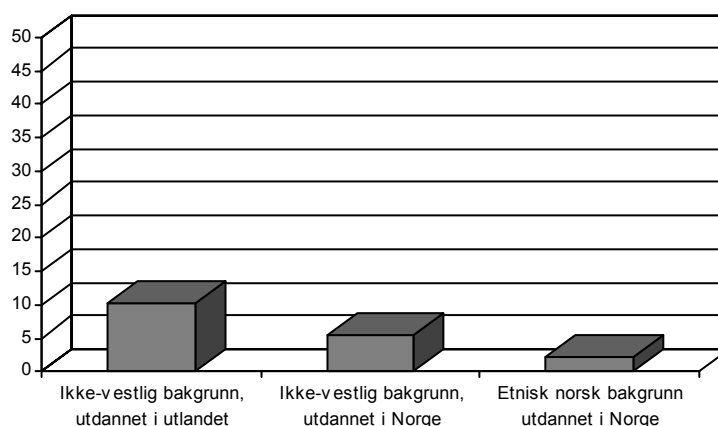
Nok en gang synes personer utdannet innen humaniora å løpe størst risiko for arbeidsledighet (jf figur 3). Men sannsynligheten for å være ledig på undersøkelsestidspunktet er likevel betydelig lavere enn den var for å ha opplevd ledighet én gang fra eksamen og fram til undersøkelsen ble gjennomført: Mens én av ti med ikke-vestlig bakgrunn og kort botid var ledige, gjelder dette for en av hundre for etnisk norske. Blant dem som har tatt en teknisk/naturvitenskapelig utdanning er sannsynligheten enda lavere: I denne gruppen var kun én av tjue med ikke-vestlig bakgrunn og kort botid ledige på undersøkelsestidspunktet.

Om vi da regner på differansene, og ser forskjellen i sannsynlighet for å være ledig som uttrykk for diskriminering, er resultatet påfallende likt: For personer utdannet innen teknisk/naturvitenskapelige fag var sannsynligheten for å være ledig på undersøkelsestidspunktet 6 prosentpoeng høyere for gruppen med ikke-vestlig bakgrunn og kort botid sammenliknet med majoriteten. For de som hadde en eksamen innen humaniora var forskjellen mellom gruppene på 9 prosentpoeng. Hovedfunnet så langt er altså at dersom dette grove målet på diskriminering legges til grunn, er resultatet at det både er noe diskriminering, men også at sannsynligheten for å få jobb er stor.

Neste spørsmål er hva slags jobb man får – og hvor mye det har å si om man har tatt utdanning i Norge eller utlandet. Problemet for Hussein, ingeniøren jeg nevnte innledningsvis, er ikke at han står uten arbeid, men at han er overkvalifisert for jobben han har.

Igjen er tall fra Størens analyser som legges til grunn for vår diskusjon. Ved bruk av en streng definisjon på overkvalifisering – at man utfører arbeid hvor utdanningen er irrelevant – viser hun at sannsynligheten for overkvalifisering er ulik for de forskjellige gruppene. Konkret er sannsynligheten fem ganger så stor for at en person med ikke-vestlig bakgrunn, utdannet i utlandet, skal ha en jobb han eller hun er overkvalifisert for sammenliknet med en etnisk norsk person, utdannet i Norge. Ikke-vestlige som har tatt utdanningen i Norge kommer i en mellomposisjon. Men for denne gruppen må det understrekes at det ikke er signifikante forskjeller gruppen som har tatt utdanningen i Norge og gruppen som har utdanning fra utlandet. Følgelig konkluderer Støren med at det er usikkert hvor viktig det faktisk er å ha tatt eksamen i Norge (Støren 2004:80).

Figur 4. Estimert sannsynlighet for å være i jobb en er overkvalifisert for 3,5 – 5 år etter eksamen (smal definisjon av overkvalifisering). Prosent



Kilde: Støren 2004

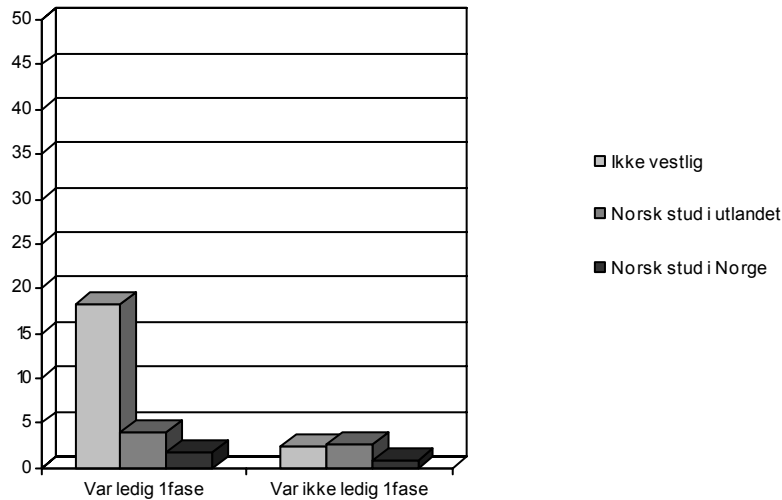
Differansen i sannsynlighet for å være overkvalifisert er 9 prosentpoeng om en sammenlikner gruppen av ikke-vestlige som har tatt utdanningen i Norge og gruppen med etnisk norske som har tatt utdanningen i Norge. Forskjellen er imidlertid noe høyere om en benytter en bred definisjon på overkvalifisering. Da er over 30 prosent blant de ikke-vestlige med utdanning fra utlandet mot 15 prosent blant etniske nordmenn.

Tidligere pekte jeg på at botid synes å ha stor betydning for sannsynligheten for å bli utsatt for diskriminering. Dersom dette er riktig, innebærer det at diskriminering knyttet til etnisk bakgrunn – slik som hudfarge og religion – ikke er så viktig.

Man kan da spørre hva forskjellsbehandlingen består i? Et mulig svar, som lar seg koble til tidligere forskning, er at svært mye dreier seg om usikkerhet – det jeg omtalte som statistisk diskriminering i gjennomgangen av foreliggende kunnskap. En viktig måte å redusere usikkerheten på er å inngå i nettverk. De har en todelt funksjon – dels å gi informasjon, dels at andre personer fungerer som døråpner og garantist (Rogstad 2001).

Tall fra Støren er relevant også i denne sammenheng. Hun har blant annet sett på overgangen fra utdanning til arbeid. Vi skal her bare se på personer med teknisk/naturvitenskapelig utdanning. Opplysningene, som er presentert i figur 5, gir et dramatisk bilde. Først og fremst fordi den illustrerer hvor viktig det er for ikke-vestlige minoriteter å komme rett inn i jobb etter avsluttet eksamen. Mens to av ti som ikke hadde fikk jobb etter eksamen også var ledige

Figur 5. Estimert sannsynlighet for å være arbeidsledig på undersøkelsestidspunktet blant personer med høyere grads teknisk naturvitenskapelig utdanning, etter hvorvidt de hadde opplevd arbeidsledighet i første fase etter eksamen. Prosent



Kilde: Støren 2004

på undersøkelsestidspunktet, var sannsynligheten for å være ledig om lag 10 ganger lavere dersom de kom rett i jobb etter endt utdanning.

De analysene som er presentert her indikerer at også andre forhold enn etnisk basert diskriminering er avgjørende for situasjonen på arbeidsmarkedet blant ikke-vestlige minoriteter. Særlig synes botid og hvordan det går rett etter eksamen å være avgjørende. Når det gjelder overgangen fra utdanning til arbeidsliv, kan resultatene tolkes dit at et hovedproblem for ikke-vestlige minoriteter er at de ikke inngår i relevante nettverk (se Støren 2004:75). En slik forklaring om betydningen av nettverk kan også knyttes an til at botid betyr mye – jo lenger botid, desto bedre utbygde nettverk.

(iii) Tester

I det foregående har vi først sett på subjektive mål for diskriminering, deretter differanser i sannsynligheter for ulike negative utfall. En tredje metode, dreier seg om bruk av tester eller eksperimenter. Denne metoden er utviklet av International labour office ILO, og omtales gjerne som situasjonell testing.

Metoden går ut på at testpersoner utgir seg for å være reelle arbeidssøkere – og søker på faktisk utlyste jobber. Én utgir seg for å være en arbeidssøkende tilhørende en minoritetsgruppe og en annen utgir seg for å være arbeidssøkende tilhørende majoritetsgruppen. Ettersom dette er et eksperimentelt forsøk, er det mulig å kontrollere for, eller holde konstant, andre forhold slik som utdanning, arbeidserfaring, språkkunnskaper, kjønn, alder osv. Etnisk bakgrunn er den eneste forskjellen mellom de to arbeidssøkende som inngår i eksperimentet. I den grad majoritetspersonen systematisk blir valgt til jobbintervju og/eller får jobb framfor personen tilhørende minoritetsgruppen, tolkes det som et uttrykk for diskriminering.

Forsøket består i tre deler: først å ringe og forhøre seg om jobben og om man blir oppfordret til å søke, deretter å sende en søknad og se hvem som blir innkalt til intervju, og til slutt faktisk møte på intervju. Alle de tre fasene inneholder potensiell forskjellsbehandling. Men de to første er åpenbart enklere å gjennomføre, mens den siste, selve intervjuet trolig vil være mer komplisert ettersom testpersonene da skal sitte ansikt til ansikt med faktiske arbeidsgivere. Det er trolig ikke så enkelt ettersom man er med på å lure dem. Av den grunn er også metoden kritisert for ikke å ivareta tilstrekkelige etiske hensyn. Det var også begrunnelsen for at den aldri er gjennomført i Norge (se mer i Rogstad 1996).

Resultatene kan likevel vise seg å være relevante i en vurdering av hvor høyt det er rimelig å anta at omfanget er i Norge. Fra andre land er det vist at forskjellsbehandling, fram til fase to, var 23 prosent i Nederland, 19 prosent i Belgia, 25 prosent i Spania og 13 prosent i Tyskland. I de tilfellene hvor man gjennomførte alle tre fasene, var det akkumulerte omfanget mellom 30 og 40 prosent i alle landene (Cross og Waldinger 1997).

Resultatene er interessante både på grunn av det høye nivået, og at det var jevnt nivå i de forskjellige landene. Denne likheten er underlig ettersom det er betydelig forskjell mellom landene, når det gjelder forhold som lovverk, økonomisk situasjon, innvandringshistorie, andel og sammensetning av personer med synlig minoritetsbakgrunn osv. På bakgrunn av de studier hvor ILOs metode er brukt, kan man derfor spørre hvor viktig slike ytre betingelser er for omfanget av diskriminering. Likheten mellom landene gjør det også nærliggende å anta at vi hadde funnet omtrent samme nivå i Norge med bruk av denne metoden.

Ulike metoder – like resultater?

Når det gjelder å måle omfanget av diskriminering, er forskere enige om en ting: ingen metode er god nok alene.

Tabell 3. Oversikt over ulike indikatorer på omfanget av diskriminering.

Metode	Resultat
Subjektiv opplevd diskriminering	14 – 18 prosentpoeng
Forskjell i sannsynlighet for å ha opplevd ledighet 3,5 til 5 år etter eksamen	17 – 22 prosentpoeng
Forskjell i sannsynlighet for å være ledig på undersøkelsestidspunktet	6 – 9 prosentpoeng
Forskjell i sannsynlighet for å være overkvalifisert	9 prosentpoeng
Forskjell basert på tester to faser (til og med innkalling til intervju)	13 – 25 prosentpoeng

Det er grunnen til at jeg i det foregående presenterte anslag basert på tre ulike teknikker. Til sammen kan de tre målene kanskje gi et noe mer treffsikkert anslag.

I tabell 3 har jeg samlet resultatene fra de mest relevante av de foregående analysene. Vi ser at metodene gir noe ulike svar. Men det kan tolkes å gå i samme retning. Samtidig er det viktig å minne om at det ikke er identiske forhold som blir målt. Det er forskjell knyttet til hvilke grupper som blir undersøkt, hvilke situasjoner undersøkelsene er gjort i, og ikke minst, når det gjelder testene er det ikke diskriminering av personer, men utfall med hensyn til søknader. Det sistnevnte er relevant fordi en person jo kan skrive mange søknader.

Ved å sammenlikne resultatene går det fram at forskjellene ikke er så store, til tross for bruk av ulike metoder. Og gitt at analysene gir et bilde av den generelle situasjonen på arbeidsmarkedet utgjør spennet i forskjellsbehandlingen et sted mellom 6 prosentpoeng og 25 prosentpoeng. Det er også verdt å betone at det laveste anslaget, forskjell i sannsynlighet for å være arbeidsledig på undersøkelsestidspunktet, indikerer at betydningen av urettmessig forskjellsbehandling synes å bli redusert over tid. Sagt på en annen måte, det er en betydelig høyere andel som subjektivt har erfart diskriminering eller som har opplevd ledighet en eller annen gang, men 3,5 til 5 år etter betyr ikke dette så mye i forhold til den situasjonen man da befinner seg i. Dette aktualiserer igjen at overgangen mellom utdanning og arbeid er svært sentral. Hvordan gjøre denne prosessen enklere, og hvordan sikre at ikke-vestlige minoriteter kommer inn i relevante nettverk?

Er omfanget stort eller lite?

Som tidligere nevnt er dette et normativt spørsmål. Og svaret vil i stor grad avhenge av hvilket perspektiv man vurderer ut fra: Fra den enkeltes ståsted er all diskriminering for mye. Og det er helt åpenbart at mange hundre avslag på søknader gjør at arbeidsmarkedet framstår som lukket. Men som jeg viste innledningsvis, arbeidsmarkedet er ikke lukket: Mange får jobb – mange også i

samsvar med den utdanningen de tar. Den betydelige økningen i antall sysselsatte med ikke-vestlig bakgrunn de siste 15 årene gjør det nærliggende å spørre om det faktisk er tilfelle at integrasjonspolitikken har slått så feil, som man ofte får inntrykk av fra det offentlige ordskiftet. Spørsmålet er om integrasjonsdebatten er dominert av personer og grupper som selv har en interesse av å vedlikeholde et slikt inntrykk. For elendighetsbeskrivelser virker mobiliserende på media og politikere, noe som gir både organisasjoner og forskere midler for å endre situasjonen som er framstilt.

Samtidig er det knapphet på arbeidskraft i Norge. Det er derfor rimelig å se på hvilket potensial som finnes i den ikke-vestlige befolkningen som allerede er i landet, men som ikke brukes fullt ut, blant annet på grunn av diskriminering.

Hadde sysselsettingen vært på samme nivå blant ikke-vestlige minoriteter som blant majoriteten, ville det resultert i en økning på omlag 25 000 personer. Dette forutsetter imidlertid at arbeidsmarkedet har behov for ekstra tilførsel av arbeidskraft med den kompetansen denne gruppen besitter.

Om vi bare ser på gruppen av arbeidsledige – ville en harmonisering mellom ikke-vestlige og majoriteten resultert i nærmere 10 000 arbeidstakere. Og her kan man i tillegg inkludere en rekke personer som ikke er registrert som arbeidsledige, men som er skjøvet over i trygdesystemet blant annet som følge av diskriminering.

I tillegg er det en betydelig gruppe som er overkvalifisert. Gitt at sannsynligheten for å være overkvalifisert er 10 prosent for alle sysselsatte med ikke-vestlig bakgrunn (jf. figur 3). innebærer det et omfang på omlag 8.500 personer.

Konklusjonen er altså at det ligger et betydelig potensial i å redusere omfanget av diskriminering på det norske arbeidsmarkedet. Men kampen mot diskriminering dreier seg ikke bare om potensiell gevinst. Spørsmålet er hva slags samfunn vi ønsker å ha. Et demokratisk og likestilt samfunn er et samfunn hvor det ikke er diskriminering.

Hvis diskriminering er svaret, hva er spørsmålet?

Årsakene som leder til forskjellsbehandling er komplekse: På den ene siden er det en rekke strukturelle barrierer som har diskriminerende og reproduserende konsekvenser. På den annen side skaper holdninger og handlinger av personer i sentrale posisjoner systematisk ulikhet mellom samfunnsborgerne. Det er imidlertid viktig å understreke at ulikhet ikke trenger å være resultat av bevisste valg: Et eventuelt ønske om å forskjellsbehandle har ikke nødvendigvis ulikhet som resultat, og det kan godt oppstå forskjeller mellom borgerne uten at dette er tilsiktet (Rogstad 2001a:33).

Diskrimineringsbegrepets mange dimensjoner og mulige fortolkninger har resultert i en betydelig debatt om hvordan begrepet skal forstås og hva som bør og skal være dets nedslagsfelt: Skal begrepet brukes *politisk* for å begrunne et sett av virkemidler, skal det brukes *beskrivende*, for å betegne negative erfaringer blant mennesker bosatt i samfunnet, eller, skal det brukes som en *juridisk* betegnelse på forhold som bryter med lovregler?

Grunnen til å trekke fram disse tre perspektivene i denne rapporten er at valg av perspektiv er avgjørende for hvordan vi skal måle diskrimineringens omfang. Til nå har diskriminering vært ett begrep som omfatter alle tre perspektiver, på samme tid. En bedre strategi er å beholde diskriminering som et paraplybegrep, for så å konkretisere innholdet avhengig av hvilket perspektiv man velger. La oss se hvordan en slik tilnærming ville arte seg, om en skiller mellom tre sfærer – politikk, samfunn og lovverk – som har til felles at diskriminering er viktig, men på ulike måter.

Den første sfæren, *diskriminering som politisk problem*. I den politiske sfæren anses diskriminering som et samfunnsproblem, som det gjelder å finne strategier for å redusere. Politisk er det derfor avgjørende å finne fram til egnede virkemidler. I lys av denne ambisjonen er det nødvendig å skille mellom symptomer og årsaker. Skillet er viktig fordi det er først gjennom å avdekke årsaksforhold at det er mulig å peke på egnede virkemidler. Det kreves for eksempel forskjellige tiltak dersom man a) skal redusere en arbeidsgivers usikkerhet med hensyn til innholdet i en utdanning som er tatt i utlandet, versus b) skal endre negative fordommer mot muslimer generelt. Det første speiler et behov for kunnskap om andre utdanningssystemer, mens det siste aktualiserer holdningsskapende arbeid. Fokus på årsaker impliserer at de som diskrimineres settes i sentrum av analysen, enten det er arbeidsgivere, boligeiere, dørvakter eller andre. Vi trenger kunnskaper om hvorfor de gjør slik de gjør, og i den sammenheng er koblingen mellom årsaker og virkninger avgjørende.

Den andre sfæren, *samfunn og levekår*. Hvordan er det å leve i Norge? Med et slikt spørsmål er ikke politiske virkemidler for å endre samfunnet det primære, men hvordan folk har det her og nå. Og mens den som diskrimineres er i fokus når det dreier seg om å finne fram til politiske virkemidler, er det under dette punktet relevant å sette dem som blir utsatt for diskriminering i sentrum – ofrene – som det handles mot. Det skal også nevnes at dokumentasjon på folks situasjon er viktig fordi det i seg selv kan virke mobiliserende på de politiske aktørene – og da i neste omgang igangsette leting etter årsaksforhold.

Tabell 4. Oversikt over fokus og metode på tre sentrale sfærer hvor diskriminering er i sentrum

SFÆRER	FOKUS
Politikk	Hvorfor handler folk slik de gjør? De som diskriminerer i sentrum Årsaker og virkemidler
Samfunn	Hvordan er samfunnet å leve i? Ofrene i sentrum Subjektiv opplevelse/erfaring er avgjørende
Lovverk	Er en hendelse brudd eller ikke med gjeldende bestemmelser? Enkelthendelser i sentrum Plassering av ansvar

Når det gjelder livet i Norge er den subjektive opplevelsen avgjørende. Det er hverdags erfaringene som virker inn på hvorvidt medborgerne føler seg inkludert og i hvilken grad de opplever sin tilværelse som meningsfull eller ikke. Da er det ikke av betydning om ulike personer tolker samme opplevelse forskjellig.

Den tredje sfæren, *loven mot etnisk diskriminering*. Det er nylig implementert et nytt lovverk mot diskriminering. Spørsmålet er likevel om disse bestemmelsene vil bidra til å redusere omfanget av diskriminering. Et problem er knyttet til avgrensingen av hva diskriminering er. Det rådende prinsippet innen sivilrett og strafferett er at tvil skal komme tiltalte til gode. Erfaringene fra håndteringen av loven om likestilling mellom kjønnene fra 1979 tyder på at det er vanskelig å bevise diskriminering. En viktig årsak er at kun de formelle kvalifikasjoner gjøres til gjenstand for rettslig vurdering. Om en arbeidsgiver foretrekker en søker, og begrunner det med at vedkommende er personlig egnet for en stilling, faller vurderingen utenfor forhold som er regulert i lovverket. Det er derfor grunn til å anta at et forbud mot diskriminering i større grad vil virke inn på begrunnelsene arbeidsgiverne oppgir enn beslutningene de fatter. Og kanskje lovverkets viktigste betydning er indirekte, som signal på hva slags samfunn som er ønskelig.

Samlet gir de tre perspektivene en bred tilnærming til diskriminering som fenomen. Det er også viktig å understreke her at det ikke er én av tilnærmingene som er mer riktig enn de andre. En oversikt er presentert i tabell 4.

Men de tre perspektivene er nyttige for å utfordre debattantene med hensyn på å klargjøre debatten. Og ikke minst, metodene for å avdekke omfanget av diskrimineringen vil også variere avhengig av hvilket av de tre overnevnte perspektivene man velger.

Avslutning

Det er et betydelig potensial i befolkningen som ikke er benyttet. Denne situasjonen taper både enkelte og bedriftene på, og derigjennom også hele samfunnet. Utfordringen blir ikke mindre i de kommende årene. Nylig har Statistisk sentralbyrå beregnet at når dagens nyfødte runder 50 år, vil det være et sted mellom 1 og 2 millioner med ikke-vestlig minoritetsbakgrunn i landet.

De viktigste beslutningene for å endre denne situasjonen fattes av arbeidsgiverne i de enkelte bedriftene. Derfor er spørsmålet: Hva kan NHO gjøre for å stimulere bedriftene i riktig retning? Et viktig element er selvsagt å videreutvikle bedrifter som får til å bygge gode flerkulturelle arbeidsmiljøer. For slike finnes det flere eksempler på, men de blir sjelden omtalt i media eller andre steder. Jeg tror at erfaringsoverføring mellom bedriftene blir en svært viktig del.

Jeg vil trekke fram fire avgjørende momenter:

- a) *Kvalifikasjonsproblemet*: Ansettelse er beslutninger under usikkerhet. Utfordringen er derfor hvordan man kan legge forholdene til rette for å motvirke og/eller redusere denne usikkerheten. I tillegg opplever mange arbeidsgivere usikkerhet mht. hvordan de skal øve lederskap i en flerkulturell virksomhet. Mange ledere trenger derfor å styrkes i sin lederrolle i en ny virkelighet.
- b) *Overgangsproblemet*: Utfordringen synes å være særlig stor i overgangen mellom utdanning og arbeid. Nettverk representerer en viktig mobiliserbar ressurs, som gjør det enklere å komme i jobb. NHO bør fange opp studenter før de avslutter sin utdanning og bidra til å koble dem med bedrifter med behov.
- c) *Opprykksproblemet*: Mange ansatte med minoritetsbakgrunn mangler relevante lederkvalifikasjoner. Dels dreier det seg om kommunikative ferdigheter, dels om lederkunnskaper innen rammen av et norsk arbeidsliv, og dels om kulturforståelse. Det hadde derfor vært hensikts-

messig med kurs og karriereutvikling i samarbeid mellom minoritetene og bedriftene.

- d) *Implementeringsproblemet*: Arbeidet med flerkulturelle problemstillinger er ofte gjennomført av ildsjeler i en bedrift. Arbeidet må forankres i ledelsen, men like viktig, og ofte mer problematisk, er det å implementere temaet på alle nivåer i bedriften. Etniske nordmenn vil ofte kunne oppleve spesiell tilrettelegging som urettmessig særbehandling, noe som kan gi grunnlaget for etniske motsetninger på bedriften. NHO har en viktig rolle som ideologiprodusent og rollemodell for sine medlemsbedrifter.

I tillegg er det stor variasjon mellom gruppene. Noen har lyktes og har langt høyere sysselsetting enn andre. I stedet for bare å fokusere på dem som ikke får jobb og som ikke blir innkalt til intervju, burde man kanskje heller begynne å løfte fram minoriteter som har gjort en karriere. Vi vet svært lite om hva som kjennetegner dem som faktisk lykkes. Hva er betingelsene for suksess og karriere, og hvilke implikasjoner har det for dem.

I de forgående analysene har vi sett at diskrimineringen ikke er et altoverskyggende problem for dagens minoritetsbefolkning. Det forhindrer ikke at en frykt for potensielt å møte usaklige hindre kan være tilstede mer eller mindre hele tiden. Over tid er det en fare for at dette også vil virke inn på ambisjonene – og at samfunnet og bedriftene derfor ikke får tilgang til den beste arbeidskraften som er tilgjengelig.

Litteratur

- Berg, B. (1992), *Bakerst i køen. Om flyktningers deltakelse på arbeidsmarkedet*. Trondheim: Sintef.
- Craig, R. (2005), *Systemic Discrimination in Employment and the Promotion of Ethnic Equality*. Oslo: Juridisk fakultet
- Danielsen, Kirsten (2005), *Diskriminering – en litteraturgjennomgang*. Nova skriftserie 4/05. Oslo: Nova.
- ECON (2001), *Gevinster ved raskere integrering av innvandrere*. Rapport 4/01. Oslo: ECON
- Fekjær, S.N (2006), "Utdanning hos annengenerasjon etniske minoriteter i Norge", *Tidsskrift for samfunnsforskning*, Vol. 47: 57-94.
- Kvitastein, O.A., Johansen, S.T. og Supphellen, M. (1996), *Rekruttering av innvandrere med høyere utdanning*. Rapport 71/96. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Larsen, K. A. (1995), *Arbeidskraft- og kompetanseregnskap for Oslo og Akershus 1995*. Oslo: ECON.
- Rogstad, J. (1996), "Etikk og metode - noen problemer i studiet av diskriminering". *Sosiologisk tidsskrift*, 4: 197-218.
- (2001), *Sist blant likemenn? Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet*. Oslo: Unipax.
- (2004), "Diskriminering som erfaring", *Søkelys på arbeidsmarkedet*. 21: 265- 275.
- Røed, M. og B. Bratsberg (2005), "Integrering av innvandrere på arbeidsmarkedet", i Pål Schøne (red.), *Det nye arbeidsmarkedet. Kunnskapsstatus og problemstillinger*. Oslo; Norges forskningsråd.
- SMED (2005), *Towards Common Measures for Discrimination*. Oslo: SMED
- St. meld. nr. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Støren, L. A. (2004), *Arbeidsledighet og overkvalifisering blant ikke-vestlige innvandrere med høy utdanning*. NIFU skriftserie 7/2004. Oslo: NIFU

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2006:10

<i>Forfatter/Author</i> Jon Rogstad
<i>Tittel/Title</i> Usaklige hindringer for ikke-vestlige minoriteter på arbeidsmarkedet i Norge
<i>Sammendrag</i> Temaet for denne rapporten er usaklige hindringer for ikke-vestlige minoriteter på arbeidsmarkedet i Norge. Søkelyset settes spesielt på foreliggende kunnskap om omfanget av diskriminering, og hvor stort hinder denne formen for urettmessig forskjellsbehandling er for å øke i sysselsettingen. Selv om det er meningsfullt å sette søkelyset på omfanget av urettmessig forskjellsbehandling, er det likefullt problematisk. Hovedproblemet knytter seg til hvilke metoder det er mulig å benytte. En konklusjon i rapporten er at vi på bakgrunn av tilgjengelig kunnskap ikke kan gi et presist anslag over diskriminerings omfang. Dels fordi det ikke finnes noen klar definisjon på diskriminering, dels som følge av at det ikke er utviklet en egnet metode for å fange inn diskriminerings mange aspekter. Tematikken er ikke ny. "Vi har ikke råd til å ha arbeidsgivere som diskriminerer", sa tidligere NHO-direktør, Karl Glad midt på 1990-tallet. Siden den gang har arbeidsledigheten blant ikke-vestlige minoriteter ligget forholdsvis stabilt, på et nivå som er omlag tre til fire ganger så høyt som ledigheten blant majoritetsbefolkningen. Stabilitet er likevel bare én del av bildet. Fra 1991 til 2004 ble antall arbeidstakere med ikke-vestlig bakgrunn mer enn tredoblet, noe som innebærer at i dag er omlag 90 000 personer med ikke-vestlig bakgrunn i jobb. Arbeidsmarkedet er følgelig ikke stengt for arbeidssøkere med ikke-vestlig bakgrunn, tvert om. Likevel er det betydelig rom for forbedringer. De viktigste beslutningene for å endre denne situasjonen fattes av arbeidsgiverne i de enkelte bedriftene. Derfor er spørsmålet: Hva kan partene i arbeidslivet gjøre for å stimulere bedriftene i riktig retning? Et viktig element er selvsagt å videreutvikle bedrifter som får til å bygge gode flerkulturelle arbeidsmiljøer. For slike finnes det flere eksempler på, men de blir sjelden omtalt i media eller andre steder. Jeg tror at erfaringsoverføring mellom bedriftene blir en svært viktig del. I tillegg er det stor variasjon mellom gruppene. Noen har lyktes og har langt høyere sysselsetting enn andre. I stedet for bare å fokusere på dem som ikke får jobb og som ikke blir innkalt til intervju, burde man kanskje heller begynne å løfte fram minoriteter som har gjort en karriere. Vi vet svært lite om hva som kjennetegner dem som faktisk lykkes. Hva er betingelsene for suksess og karriere, og hvilke implikasjoner har det for dem.
<i>Emneord</i> Minoriteter, arbeidsmarked, diskriminering
<i>Summary</i> This report deals with biased obstacles for non-Western minorities on the Norwegian labour market. The attention is focused on the existing knowledge on the extent of discrimination, and how great a hindrance this type of unjust differential treatment is, in order to increase the employment. Though it is meaningful to focus on the extent of discrimination, it is problematic all the same. A main problem regards the methods available. A conclusion in the report is that we cannot provide a precise estimate on the extent of discrimination, on the basis of existing knowledge. First of all, there is no clear definition of discrimination, second, there does not exist a suitable method which captures the many aspects of discrimination. The topic is not a new one. "We cannot afford to have employers who discriminate", former NHO Director Karl Glad said in the mid-nineties. Since then, unemployment among non-Western minorities has remained stable on a level about three to four times as high as the unemployment among the majority population. Stability is still just one part of the picture. From 1991 to 2004 the amount of employees with non-Western

backgrounds has more than tripled. This means that today, there are about 90.000 persons with non-Western background who are unemployed. Consequently, we cannot conclude that the labour market is closed for jobseekers with non-Western backgrounds. However, there is room for improvement in the labour market.

The most important decisions are made by the employers in each business. The question is this: What can the parts in the working life do to lead employers in the right direction? Of course, one important element is to develop businesses that manage to build well-functioning multicultural working environments. There are many examples of businesses like this, but they are rarely mentioned in the media or anywhere else. I believe that the exchange of experience between businesses will play an important part in this.

However, there are great variations between the groups. Some have succeeded and have far higher employment than others. Instead of only focusing on those that do not find employment and who do not get called in for interviews, we should perhaps rather start emphasizing minorities that have made a career. We know very little about what characterizes those that do in fact succeed. What are the conditions for success and career, and what implications does this have for them?

Index terms

Minorities, labour market, discrimination