

A man in a red hoodie is seen from the side, working in a warehouse. He is surrounded by numerous yellow pallets, each filled with various bottles of beverages. The scene is brightly lit, and the overall color palette is dominated by the yellow of the pallets and the red of the man's hoodie.

IMDi-rapport 7-2009

Integreringskart 2009

Integrering i økonomiske nedgangstider



Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Visjon

**Like muligheter og like levekår
i et flerkulturelt samfunn**

Tekst intervju: Lasse Lønnebotn

Bilder: Wayne Conradi, Tri Nguyen, Henrik Kreilisheim, Kamran Karimi, Arash Nejad,
Britt Arnhøy, Trine Melheim Næss og Dino Prohic

Design og trykk: 07 Gruppen AS - 11.09

Opplag: 4000

ISBN: 978-82-92757-96-3 (trykk)

ISBN: 978-82-92757-97-0 (pdf)

www.imdi.no/rapporter

Innhold

Forord	3
Osmund Kaldheim, Direktør i IMDi	
Integreringsarbeid i nedgangstider	4
IMDi	
Finanskrisen har vist oss veien fra det amerikanske boligmarkedet til integreringsarbeidet i Norge	17
Roger Bjørnstad, Statistisk Sentralbyrå	
Innvandrere og arbeidsmarkedet – hva kan vi lære av tidligere økonomiske kriser?	27
Ola Honningdal Grytten, Norges Handelshøyskole (NHH)	
Eksport av mennesker	33
Joseph Chamie, Center for Migration Studies (CMS)	
Krisens virkninger på innvandrernes arbeidsmarked i Sverige	37
Jan Ekberg, Universitetet i Växjö	
Innvandrere rammes	45
Intervju med Gro Pettersen, flyktningkonsulent i Spydeberg kommune	
Arbeidsinnvandring fra Øst – Nye mønstre for migrasjon, sysselsetting og integrering i kjølvannet av finanskrisa?	48
Jon Horgen Friberg, Fafo	
Fulgte den iskalde drømmen	59
Intervju med Dario de Simone, gründer	
Når byggeplassene stenger – hva gjør arbeidsinnvandrerne da?	62
Monica Lund, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)	
Krise for alle? Finanskrisas konsekvenser for ulike typer innvandrere	68
Line Eldring, Hanne Kavli og May-Len Skilbrei, Fafo. Annikken Hagelund, Institutt for samfunnsforskning (ISF)	
En master unna drømmejobben	80
Intervju med Alex Mugiraneza, student	
Utdanningsvalg blant unge med innvandrerforeldre i økonomiske nedgangstider	83
Berit Lødding, Norsk Institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU STEP)	
Kvalifisering er nøkkelen	90
Intervju med Ragnhild Dahl, Voksenopplæringen i Moss kommune	
«Folk kritiserer oss mer enn de hører på det vi har å si»	93
Hilde Lidén og Miriam Latif Sandbæk, Institutt for samfunnsforskning	

<<Rekruttering av innvandrere i økonomiske krisetider>>	
– hva kan NAV bidra med?	104
NAV	
Finanskrisen og innvandrere i arbeidslivet	110
Reidar Dischler, Perduco	
Coca-Cola Norge: Mangfoldsarbeid på alle nivåer	118
Intervju med ledelsen: Stein Rømmerud (kommunikasjonsdirektør)	118
Intervju med fagforeningen: Jan Vidar Hansen (fagforeningsleder)	121
Intervju med HR-ledelsen: Erik Vaag (HR- direktør)	124
Intervju med samarbeidspartneren: Monica Bugge (direktør i Berlitz)	126
Inkludering i virksomheter i krisetid sett fra et organisasjons- og ledelsesperspektiv	128
Laura E. M. Traavik, Handelshøyskolen BI	
Kompetanse er inngangsporten	134
Intervju med Ragndi Robøle, HR- direktør i Bankenes Betalingssentral	
Kan mangfold på arbeidsmarkedet bli krisens vinner?	136
Torben Møller-Hansen, Foreningen til integration af nydanskere på arbeidsmarkedet	
Gi plass for fremtidens hoder	145
Intervju med Siri Mathisen, NHOs regionsdirektør i Agder	
Hvordan påvirker økonomiske nedgangstider innvandreres situasjon på boligmarkedet?	148
Susanne Søholt, Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)	
Sist inn og først ut? Mot et nytt perspektiv	157
Jon Rogstad, Institutt for samfunnsforskning (ISF) og Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo	
Nektet å gi seg	164
Intervju med Joseph Sarfo Domfeh, Rådgiver ved Statens forurensingstilsyn (SFT)	
Innvandrere og psykisk helse: Psyk av arbeidsledighet?	167
Ragnhild Aasen Jacobsen, Rådet for psykisk helse	
Finanskrisa gjør flere innvandrerfamilier sårbare for fattigdom	174
Anne Skevik Grødem, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)	
Dårligere tider – ny og bedre politikk?	181
Oppsummering fra IMDi-seminar i september 2009	
Integration work during a recession	187

Forord

Integreringskartet 2009 retter fokus på utfordringer og strategier for integreringsarbeidet i økonomiske nedgangstider. Arbeidet startet våren 2009. På det tidspunktet var usikkerheten knyttet til omfang og varighet av «finanskrisen» stor.

Temaet belyses gjennom fagartikler fra inviterte forskere og eksperter. Høsten 2009 inviterte IMDi forfatterne og utvalgte fagpersoner til arbeidsseminar for å drøfte innholdet i de faglige bidragene og den økonomiske utviklingen gjennom året. Hovedpoengene fra arbeidsseminaret er oppsummert i en egen artikkel.



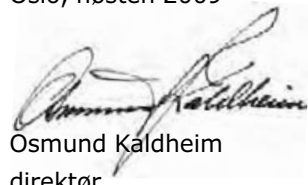
I innledningen til rapporten presenterer IMDi områder hvor nedgangstider skaper særlige utfordringer for integreringsarbeidet. Her vises mulige strategier og veivalg for integreringspolitikken samt områder hvor det er behov for mer kunnskap.

Jeg vil takke alle bidragsyttere for de gode artiklene, deltakelse i arbeidsseminaret og et givende samarbeid. Prosjektet var dristig fordi det er vanskelig å spå om fremtiden. Forfatterne tok utfordringen og leverte faglig nyttige bidrag.

Vi inviterer leserne til å gi oss tilbakemeldinger på årets rapport. Ris og ros er ønskelig for at vi skal kunne bidra til bedre integreringsarbeid.

God lesning!

Oslo, høsten 2009



Osmund Kaldheim
direktør

Integreringsarbeid i nedgangstider

Finanskrisen vil trolig føre til endringer i de internasjonale migrasjonsstrømmene. Hvordan vil dette få konsekvenser for Norge? Vil de økonomiske nedgangstidene påvirke integreringen av innvandrere? På hvilken måte, og hvordan får finanskrisen betydning for arbeidet på dette området fremover?

Dette har vært viktige spørsmål som IMDi har stilt i arbeidet med Integreringskartet 2009. Finanskrisen ser ikke ut å ramme Norge så hardt som vi fryktet, men det er likevel tydelig at krisen har rammet enkelte grupper mer enn andre. I Norge har krisen vist seg å være en sektorkrise hvor enkelte sektorer som bygg og anlegg og eksportsektoren er rammet hardt, mens andre sektorer er tilnærmet uberørt. Innvandrere er en gruppe som er særlig utsatt når vi nå går inn i en tid med høyere arbeidsledighet. Men finanskrisen har også rammet denne gruppen forskjellig. En av de viktigste målsettingene for integreringspolitikken er sysselsetting og varig tilknytning til arbeidslivet; dette er målsettinger som har gode ringvirkninger på andre viktige områder som samfunnsdeltakelse, likestilling og økonomisk selvhjelpenhet.

Til Integreringskartet for 2009 har vi invitert forskere og eksperter på forskjellige fagfelt til å skrive om finanskrisens mulige konsekvenser for integreringsarbeidet. I denne artikkelen vil IMDi se de ulike artiklene i sammenheng, presentere noen av hovedpoengene og trekke frem områder som vi ser behov for å rette oppmerksomhet mot i integreringsarbeidet fremover. Vi vil starte med å se på hvilken betydning finanskrisen kan få for inn- og utvandring til Norge. Videre vil vi se på hvordan en økonomisk nedgangstid kan ha konsekvenser for fattigdom blant innvandrere i Norge. Ledigheten har økt mer blant innvandrere enn blant den øvrige befolkningen det siste året, og den har økt mer for menn enn for kvinner. Men andelen som ikke er sysselsatt, er langt større for kvinner enn menn blant innvandrerne. Hvordan økonomisk

nedgangstid kan påvirke innvandrerkvinneres posisjon i arbeidsmarkedet, er et av temaene vi belyser. Betydning av utdanning og kvalifisering for å styrke tilknytningen til arbeidslivet og dermed redusere utsatthet i økonomiske nedgangstider, er også noe vi løfter frem. Til sist vil vi se på om diskriminering kan ha betydning for at innvandrere er en gruppe som rammes hardere enn andre i økonomiske nedgangstider, og om diskriminerende praksis og strukturer forsterkes i nedgangstider.

Finanskrisens konsekvenser for migrasjonsstrømmene

Den økonomiske krisen er verdensomspennende, og den har rammet de industrialiserte landene hardt. Det er trolig at dette vil få konsekvenser for de internasjonale migrasjonsstrømmene. Mange arbeidsutvandrere vil nå bli tvunget til å vende tilbake til hjemlandet. Dette vil få konsekvenser for de land som har eksportert arbeidskraft, og som har



mottatt store verdier i utenlandsk valuta fra pengeoverføringer fra arbeidsutvandrerne. Dette skriver Dr. Joseph Chamie, forskningsleder ved Center for Migration Studies (CMS) i New York, i sin artikkel om eksport av mennesker. Det er likevel lite sannsynlig at krisen vil få stor betydning for innvandring til Norge eller at mange bosatte innvandrere vender tilbake til opprinnelseslandet.

Den største innvandringen til Norge er arbeidsinnvandring fra EU-landene i Sentral- og Øst-Europa. Den globale krisen har rammet disse landene hardere enn Norge, med en langt høyere ledighet og lavere lønninger. Motivasjonen for å komme til Norge er jobb, høyere inntekt og større økonomisk trygghet. IMDis undersøkelse blant folkeregistrerte arbeidsinnvandrere fra Polen og Baltikum, som er beskrevet av Monica Lund i denne rapporten, viser at nesten åtte av ti mener det vil være lettere å finne jobb i Norge enn i hjemlandet/andre land i de neste årene. Og selv om vi har opplevd en nedgang i antall nye arbeidstillatelser det siste året, viser undersøkelsen også at svært mange av de arbeidsinnvandrerne som bor i Norge, ønsker å bli boende på tross av finanskrisen. Dette gjelder særlig de som er etablert med familie i Norge.

I de sektorene som er sterkest rammet av finanskrisen, har store økonomiske stimulerings tiltak fra den norske staten begrenset og muligens snudd og den negative utviklingen. Mulighetene for arbeid i Norge fremdeles er gode, særlig innenfor enkelte sektorer som helse og omsorg, hvor krisen har hatt liten eller ingen betydning. De gode velferdsordningene kan også være en «pullfaktor» for migrasjon til landet og en årsak til at innvandrere ikke ønsker å vende tilbake til opprinnelseslandet.¹ For enkelte grupper er utbetalingene man får som arbeidsledig med rett til trygd i Norge, høyere enn en gjennomsnittslønn i opprinnelseslandet. Dette bekreftes i

IMDis undersøkelse blant arbeidsinnvandrere ved at seks av ti er ganske eller helt enig i at det vil være bedre for dem å være arbeidsledig i Norge enn å reise hjem for å jobbe.

Den norske ledighetsstatistikken viser at det særlig er unge menn som har mistet jobbene sine. Blant innvandrere er unge menn fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa en særlig hardt rammet gruppe, med registrert økning i ledighet fra 1,9 prosent ved utgangen av februar i fjor til 9,7 prosent ved utgangen av februar i år.² Dette henger sammen med at veksten i ledighet det siste året har vært aller størst blant bygge- og anleggsarbeidere, hvor mange arbeidsinnvandrere fra Sentral- og Øst-Europa har vært sysselsatt. Flertallet av de kvinnelige arbeidsinnvandrerne jobber med renhold, og mange av dem i private hjem.³ Kvinner fra Sentral- og Øst-Europa er trolig rammet av finanskrisen gjennom at enkelte norske familier velger å spare inn på utgifter til renhold og barnepass. Denne ledigheten vil ikke synes i statistikken. Fafo-forskerne Eldring, Hagelund, Kavli og Skilbrei skriver i sin artikkel at de økonomiske nedgangstidene kan føre til at flere innvandrere presses over i den illegale delen av arbeidsmarkedet, gjennom at typiske innvandrers jobber i krisetider fremstår som et aktuelt alternativ for ledige norske arbeidstakere.

Jon Horgen Friberg, også forsker ved Fafo, mener dagens finanskriser kan få konsekvenser for de internasjonale migrasjonsstrømmene på langt sikt, men at det er vanskelig å predikere på hvilken måte. På kort sikt anser han det som sannsynlig at nedgangstidene kan gi økt fare for sosial dumping og utnyttning av utenlandske arbeidstakere. På den andre siden er det mulig krisen vil tvinge frem en opprydding i useriøse elementer som har etablert seg i oppgangstider. Et viktig spørsmål han reiser, er om den økende ledigheten blant arbeidsinnvandrere fra Sentral- og Øst-Europa kan

1 Det er opprettet et offentlig utvalg som skal vurdere økt migrasjon og internasjonal mobilitet og konsekvenser for velferdsmodellen. Utvalget ledes av Grete Brochmann og skal legge frem sin utredning innen 6. mai 2011.

2 Se Roger Bjørnstads artikkel i denne rapporten.

3 Se Eldring, Hagelund, Kavli og Skilbrei i denne rapporten.

føre til endringer i befolkningens holdninger til arbeidsinnvandrere.

Den store økningen i antall asylsøkere kan også ha en sammenheng med finanskrisen. At mennesker flytter på seg i økonomiske krisetider, vil være motivert av ulike årsaker. Noen danner grunnlag for asyl eller beskyttelse i Norge, og andre gjør det ikke. For enkelte befolkningsgrupper i verden finnes det ingen annen mulighet for migrasjon til Vesten enn gjennom å søke asyl. Fattigdom og arbeidsledighet gir ikke grunnlag for å få innvilget asyl i Norge, men økonomiske krisetider vil, slik Joseph Chamie beskriver, kunne føre til økt sosial og politisk uro i verdens fattige land, og derigjennom voldelige konflikter og politisk forfølgelse.

Fattigdom

Innvandrere er overrepresentert blant dem som defineres som fattige i Norge. Mens ti prosent av den norske befolkningen i 2007 levde i familier med inntekt under EUs fattigdomsgrense⁴, var tilsvarende andel blant innvandrere 31 prosent. Det er imidlertid store forskjeller mellom ulike innvandrergupper.

Fattigdom og yrkesdeltakelse har en sterk sammenheng. At det er så høy andel med lavinntekt blant innvandrere, skyldes i stor grad at mange bor i husholdninger der ingen har jobb. Dette poengteres av Anne Skevik Grødem, forsker ved Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). Innvandreres økte risiko for å leve i en fattig familie har også sammenheng med innvandrerkvinnens lave deltakelse i arbeidsmarkedet. I undersøkelsen Barns levekår sammenliknes et representativt utvalg familier med inntekt under lavinntektsgrensa med en kontrollgruppe av familier fra alle inntektsgrupper. Mens 70 prosent av familiene i kontrollgruppa består av to foreldre med to inntekter, er den tilsvarende andelen blant innvandrere i lavinntektsfamiliene bare 26

4 EU trekker grensen for lavinntekt ved 60 prosent av medianinntekten, etter at husholdningsinntektene er korrigert for ulik husholdningsstørrelse og sammensetning.



prosent.⁵ Grødem trekker frem de mange innvandrerfamiliene som forsørgeres av kun én inntekt som de mest sårbare i tider med økende ledighet. Hvis hovedforsørger i familien mister jobben, får det konsekvenser for levekårene til hele familien.

Høyere yrkesdeltakelse blant innvandrere generelt og kvinner spesielt vil bidra til bedre levekår for voksne innvandrere og deres barn, og styrke innvandrerfamiliers beskyttelse mot fattigdom i økonomiske nedgangstider. For foreldre er ordninger for barnepass en forutsetning for å kunne jobbe. Barnehager av god kvalitet og tiltak som gratis kjernetid er derfor viktige for å øke sysselsettingen. Å motivere innvandrerforeldre til å sende barn i barnehage er også viktig av hensyn til barns språkutvikling. Vi vet at barn som går i barnehage, har bedre språkutvikling enn andre barn, og at effekten er særlig stor for barn med lavt utdannede mødre, barn fra lavinntektsfamilier og minoritetsspråklige barn.⁶ I et integreringsperspektiv er det derfor uheldig at minoritetsspråklige barn i mindre grad enn andre går i barnehage.

5 Jf. Grødem's artikkel i denne rapporten og undersøkelsen Barns levekår. Mona Sandbæk (red.) NOVA-rapport 7/08.

6 Schjølberg mfl. 2008, i NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*



Mens gratis kjernetid i barnehage stimulerer til økt barnehagebruk og yrkesdeltakelse, er det trolig at kontantstøtten har motsatt effekt. For å være berettiget til å motta kontantstøtte, kan ikke barnet man søker støtte for, gå i barnehage.

Det er langt vanligere blant personer med innvandrerbakgrunn å motta kontantstøtte enn i resten av befolkningen. I en nylig publisert undersøkelse gjennomført av Hanne Kavli og Marjan Nadim fremkommer det at 59 prosent av innvandrere og norskfødte med ikke-vestlig bakgrunn med barn i målgruppen for ordningen mottok kontantstøtte i 2008, mot 31 prosent av alle foreldre i målgruppen.⁷

Ifølge Hanne Kavli, en av forskerne bak rapporten, er det lite trolig at det å fjerne kontantstøtten vil få mange flere innvandrerkvinner ut i jobb.⁸ Funn fra undersøkelsen viser at det er verdisyn snarere enn økonomiske vurderinger som forklarer at flertallet av familiene i utvalget velger bort barnehage før barna er tre år. Her kan erfaringer fra forsøkene med gratis kjernetid i barnehage gi verdifull innsikt. Det har vist

seg at mange innvandrerfamilier tar imot tilbudet når det er gratis, selv om de i utgangspunktet verken ønsket eller syntes de behøvde barnehageplass. Som Grødem skriver i sin artikkel: «Det at innvandrere gjør andre valg enn befolkningen for øvrig, må ikke alltid handle om økonomi, men økonomiske hensyn kan bidra til å forsterke tilbaketreknings- og utestengningsprosesser.»

For barnefamilier med lav inntekt kan kontantstøtte være et bidrag av betydning for familiens økonomi. Fjerning av kontantstøtten vil trolig på kort sikt føre til flere fattige innvandrerfamilier. Men hvis det å fjerne kontantstøtten bidrar til å få flere innvandrerkvinner i jobb, vil konsekvensen på lengre sikt være økte inntekter til familien og bedre levekår. Som Fordelingsutvalget poengterer, er det imidlertid viktig å være oppmerksom på at mange av dem som i dag mottar kontantstøtte, vil ha problemer med å skaffe seg en jobb selv om de skulle ønske det, for eksempel fordi de mangler kvalifikasjoner, herunder tilstrekkelige norskkunnskaper. Gode kvalifiseringstilbud er derfor en forutsetning for at økonomiske insentiver, som gratis kjernetid eller fjerning av kontantstøtte, skal føre til varig tilknytning til arbeidslivet for flere innvandrerkvinner.

⁷ Kavli, H.C. and M. Nadim (2009), Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier (*Family practices and gender equality in immigrated families*). Fafo-report 2009:39. S. 129.

⁸ Intervju i Aftenposten, 6.10.09

Mange barn bor i familier der ingen jobber. Derfor er det nødvendig med velferdsordninger som sikrer barns levestandard, uavhengig av om foreldrene er i arbeid eller ikke. Det er imidlertid viktig å ikke ha stønadsordninger som gjør det mer attraktivt å motta stønad enn å ha jobb. Et tiltak som ifølge Grødem omgår dette dilemmaet, og som retter seg direkte mot barnefamilier, er økning av barnetrygden og gjeninnføring av søsken-tillegget. Dette er et forslag som opprinnelig ble foreslått av Fordelingsutvalget⁹. Fordelen med et slikt tiltak er at man er sikker på å nå ut til alle familier med barn, og at det er tilskudd som mottas uavhengig av om du er i jobb eller ikke. Ulempen er at også familier som fra før har sterk økonomi, får økte overføringer, ressurser som kunne vært prioritert til fattige barnefamilier ved en behovsprøvd fordeling.

Barn med innvandrerforeldre deltar i mindre grad enn andre barn i organiserte fritidsaktiviteter.¹⁰ At fritidsaktiviteter ofte koster penger, kan bidra til å forklare dette.¹¹ Samfunnsdeltakelse i et høykostland som Norge krever en viss økonomi. Tiltak som gjør det lettere for barn å delta i aktiviteter på fritiden, enten det er i regi av offentlig eller frivillig sektor, vil bidra til å øke samfunnsdeltakelsen til barna, og muligens også foreldrene.

En svak tilknytning til arbeidsmarkedet gir økt risiko for en forverret boligsituasjon i økonomiske nedgangstider. Derfor er det viktig med ordninger som trykker boligsituasjonen slik at man ikke mister boligen selv om man mister jobben.

⁹ Fordelingsutvalget er et offentlig oppnevnt utvalg som skulle se på økonomiske forskjeller i Norge og fordelingspolitikken. Utvalget skulle vurdere tiltak for å redusere økonomiske forskjeller over tid, og komme med konkrete anbefalinger og forslag. Utvalget ble ledet av Ådne Cappelen, og leverte rapport i mai 2009.

¹⁰ Friberg, Jon Horgen og Heidi Gautun (2007), Inkludering av etniske minoriteter i frivillige organisasjoner og fotballag for barn og ungdom i Oslo. Fafo-rapport 2007:16

¹¹ Bakken, Anders og Åsa Strandbu (2007): Aktiv Oslo-ungdom. En studie av idrett, minoritetsbakgrunn og kjønn. NOVA, rapport 02/07.

Bolig

Sammenliknet med andre europeiske land er det mange i Norge som eier egen bolig. Dette gjelder også for innvandrere. Andelen boligeiere varierer imidlertid mye mellom ulike innvandrergrupper, og alt i alt er det færre blant innvandrere som eier egen bolig, enn i resten av befolkningen.

Den lave renta som har fulgt med finanskrisen, kan gjøre at flere går fra å leie til å eie. Dette gjelder først og fremst yrkesaktive med relativt god økonomi. Alle som allerede eier egen bolig, vil også nyte godt av den lave renta. Taperne i boligmarkedet er de samme som før finanskrisen: de med lave inntekter og utrygge jobber, som ikke har mulighet til å kjøpe egen bolig uansett hvor lav renta blir. Krisens ulike konsekvenser for forskjellige gruppers situasjon i boligmarkedet beskrives av Susanne Søholt, forsker ved Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), i en av artiklene i rapporten.

Å kjøpe bolig regnes blant de investeringene som gir sikrest og best økonomisk avkastning, noe som kommer både boligkjøperen og generasjonene etter til gode. Ulikhetene mellom dem som eier og leier bolig, er, på linje med arv, kilde til stor sosial skjevfordeling i samfunnet. I et integreringsperspektiv er det et mål at andelen boligeiere blant innvandrere skal være like høy som i resten av befolkningen. Dette kan fremmes gjennom gode tiltak som allerede eksisterer, som Husbankens startlån og boligtilskudd. Nye tiltak Søholt foreslår, er å prøve ut ordninger med delt eierskap, som betyr at man kjøper den boligen man bor i over tid, mens for eksempel kommunen kan være samdeleier. Delt eierskap vil redusere risikoen ved å kjøpe bolig.

At det er færre boligeiere blant innvandrere enn i resten av befolkningen, gjør at innvandrere er overrepresentert blant leietakere. Andelen som bor i kommunale boliger, ligger langt høyere enn for den øvrige befolkningen. For å gi innvandrere en trygg og ikke-diskriminerende situasjon på leiemarkedet er god

tilgang til tilfredsstillende leieboliger, nøytrale vilkår og betingelser og forutsigbare husleier viktig, som Søholt poengterer.

Mange innvandrerkvinner har svak tilknytning til arbeidslivet

Kvinner har en lavere deltagelse i arbeidslivet enn menn. Blant innvandrerkvinner er denne forskjellen enda større. Kvinner med bakgrunn fra enkelte nasjonaliteter, som Pakistan, Afghanistan og Irak, har særlig lav sysselsetting sammenliknet med kvinner i den øvrige befolkningen. Et annet kjennetegn ved disse gruppene er at de også har lavere ledighet.

For mange innvandrerfamilier vil en økt deltagelse i arbeidslivet blant kvinner føre til bedre levekår. Det kan være mange årsaker til at man ikke deltar i arbeidslivet. For kvinner har omsorgsoppgaver tradisjonelt vært brukt som et argument for å være hjemmевærende. Som en del av likestillingsarbeidet har norske myndigheter lagt stor vekt på å legge til rette for at kvinner skal få en høyere yrkesdeltakelse. Dette har blant annet resultert i gode permisjonsordninger og god barnehagedekning. Men det er noen som likevel ikke ønsker å delta i arbeidslivet. For enkelte er det et frivillig valg, for eksempel fordi de vil være hjemme med barna. For andre er det ikke like frivillig, enten fordi de er låst i et tradisjonelt kjønnsrollemønster hvor det forventes at de er hjemmевærende, eller fordi de ikke har greid å få innpass i arbeidslivet. Erfaringer over tid med å ikke få jobb, eller kjennskap til at det er vanskelig å få jobb, kan få den enkelte til å «velge» seg bort fra arbeidsmarkedet. Dette er en gruppe som ikke er synlig i ledighetsstatistikken, de er yrkespassive som i realiteten er en del av arbeidsstyrken. Roger Bjørnstad fra Statistisk sentralbyrå (SSB) skriver i sin artikkel at mange av de yrkespassive innvandrerne ønsker arbeid, men lar være å søke – ofte på grunn av motløshet. Tiltak som gjør det lettere å komme inn i og delta i arbeidsmarkedet, må derfor også rettes mot dem som er utenfor arbeidsstyrken.

At menn fra Sentral- og Øst-Europa er blant dem som er hardest rammet av finanskrisen, er kjent, mens hvordan krisen påvirker kvinnene fra disse områdene, er mindre belyst. Arbeidsmarkedet blant arbeidsinnvandrere fra Sentral- og Øst-Europa er svært kjønnsdelt, og kvinnene jobber hovedsakelig i den illegale delen av markedet. Dermed blir disse også usynlige i ledighetsstatistikken. Ifølge forskerne Eldring, Hagelund, Kavli og Skilbrei kan myndighetenes regulering av arbeidsinnvandring ha vært en medvirkende faktor til at de kvinnelige arbeidsinnvandrernes arbeid hovedsakelig har blitt utført innenfor illegale rammer. Overgangsordningenes krav om «norsk lønn» og heltidsarbeid har vært vanskelig å oppfylle for kvinner som jobber i en renholdsbransje som ofte er organisert som deltidsarbeid både i det regulære og irregulære markedet.

Treffsikkerhet i arbeidsmarkedstiltakene

Finanskrisen har særlig rammet utsatte grupper på arbeidsmarkedet. Innvandrere blir i den norske arbeidsmarkedspolitikken definert som en utsatt gruppe som skal prioriteres for arbeidsmarkedstiltak og sikres et tilfredsstillende tilbud.¹²

Jan Ekberg, professor i økonomi ved Växjö universitet, viser i sin artikkel hvordan grupper som tidligere har vært prioritert for arbeidsmarkedstiltak i Sverige, ikke samsvarer med hvilke grupper som var mest utsatt på arbeidsmarkedet. Han hevder at arbeidsmarkedstiltakene ikke traff der hvor behovet var størst, og at effekten på lang sikt kunne vært bedre med en prioritering av de mest utsatte gruppene. Ekberg deler de ledige innvandrerne inn i grupper etter landbakgrunn når han vurderer hvem som er de mest utsatte gruppene.

Det er store forskjeller i sysselsetting og ledighet mellom innvandrere fra ulike land, og mellom kvinner og menn. Statistiske sam-

¹² Prop. 1 S (2009–2010), s. 91.

menhenger mellom tilknytning til arbeidsmarkedet og landbakgrunn eller kjønn, sier imidlertid ingenting om hva som er årsaker til forskjellene. Treffsikre tiltak mot ledighet fordrer kunnskap om hvorfor enkelte personer er spesielt utsatt i det norske arbeidsmarkedet. Vi vet at kort botid, liten eller ingen arbeidserfaring, lave formelle kvalifikasjoner og dårlige norskkunnskaper er egenskaper som gir økt risiko for ikke å få jobb eller å miste jobben i nedgangstider, noe som for eksempel gjør flyktninger til en spesielt sårbar gruppe.

Det er mulig at landbakgrunn ikke er det kriteriet man først og fremst bør se på når man skal gjøre prioriteringer innenfor arbeidsmarkedstiltakene. Dersom årsakene til høy ledighet og lav sysselsetting blant innvandrere med afrikansk opprinnelse er at det er en høy andel med lav formell utdanning, vil treffsikkerheten øke dersom man retter konkrete kvalifiseringstiltak mot dem som faktisk har behov for kvalifisering, og ikke mot alle med afrikansk opprinnelse. For innvandrere som har mistet jobben fordi de har arbeidet i en bransje som har vært særlig rammet av finanskrisen, noe som er tilfelle for de mange arbeidsledige arbeidsinnvandrerne fra Sentral- og Øst-Europa, vil behovet for arbeidsmarkedstiltak være de samme som for andre ansatte i sektoren.

Det er fortsatt behov for mer kunnskap om hva som kan forklare de store forskjellene mellom ulike gruppers tilknytning til arbeidsmarkedet. Blant det vi vet for lite om, er omfang av diskriminering og dens betydning for sysselsettings- og ledighetsutviklingen. Det er også stor usikkerhet knyttet til all analyse av innvandreres utdannings- og kompetansenivå, grunnet mangelfull registrering av medbrakt utdanning og arbeidserfaring.

Langtidsledige

Et av regjeringens viktigste mål i arbeidsmarkedspolitikken er å motvirke at personer

blir gående ledige over lengre tid.¹³ Lange ledighetsperioder øker sannsynligheten for å bli stående varig utenfor arbeidsmarkedet. Den raske økningen i ledigheten i 2009 har også gitt en økning i antall langtidsledige.¹⁴ I september 2009 var det registrert opp mot 17 000 langtidsledige ved arbeids- og velferdsetaten (NAV), dette utgjorde rundt 24 prosent av alle ledige. NAVs ledighetsstatistikker viser at innvandrere også er overrepresentert blant de langtidsledige. Rundt 30 prosent av alle langtidsledige har et annet fødeland enn Norge¹⁵, 19 prosent kommer fra et land som ikke er medlem av OECD. Vi vet også at kvinner utgjør en større andel enn menn blant de langtidsledige, og at eldre utgjør en større andel enn yngre personer.¹⁶

Arbeidsledighet har konsekvenser både for levekår og psykisk helse. De som står uten jobb, har tre-fire ganger så høy sannsynlighet for å ha betydelige psykiske plager enn de som er i jobb. Arbeidsledighet over tid er særlig belastende for den psykiske helsen. Vi vet ikke om arbeidsledige innvandrere har mer psykiske plager enn andre arbeidsledige, men vi vet at innvandrere er overrepresentert blant alle arbeidsledige og blant langtidsledige og at forekomsten av psykiske helseproblemer er større blant innvandrere enn i befolkningen ellers. Dette skriver Ragnhild Aasen Jacobsen, politisk rådgiver i Rådet for psykisk helse, i en artikkel om innvandrere, arbeidsledighet og psykisk helse.

Regjeringen innførte en egen langtidsledighetsgaranti i 2008 som innebærer tilbud om tiltak til personer som har vært sammenhengende ledige i to år eller lenger.¹⁷ Det er behov for mer kunnskap om hva som kjenner tegner de langtidsledige. Slik kunnskap vil kunne bidra til at enkelte grupper vil kunne få tilbud om særlige tiltak før det har gått lang

13 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/arbeidsmarkedspolitik.html?id=935>

14 Prop. 1 S (2009–2010), s. 91.

15 For rundt 12 prosent av de langtidsledige har ikke NAV fødeland oppgitt, da er statsborgerskap benyttet.

16 Prop. 1 S (2009–2010), s. 58.

17 Prop. 1 S (2009–2010), s. 91.



tid, noe som trolig også vil redusere faren for varig utstøtelse.

Ny Sjanse kan defineres som et slikt tiltak. Ny Sjanse er forsøk med kvalifiseringsprogram overfor innvandrere som etter flere år i Norge ikke har fast tilknytning til arbeidsmarkedet og som er avhengige av sosialhjelp.¹⁸ Programmet er utformet etter modell fra introduksjonsordningens metoder. IMDi står ansvarlig for programmet, som lokalt gjennomføres i tett samarbeid mellom kommunen og arbeids- og velferdsetaten. 65 prosent av Ny Sjanse-deltakerne i 2008 var kvinner, og i 2009 er det rettet særlig fokus på innvandrerkvinner som står utenfor arbeidslivet, men som ikke er avhengige av offentlige stønader. En analyse gjennomført av Econ på oppdrag fra IMDi viser at Ny Sjanse vil kunne gi svært gode samfunnsøkonomiske gevinster, selv med forholdsvis moderat antall deltakere som kommer seg i jobb.

Utdanning og kvalifisering

Personer uten utdanning står svakere på arbeidsmarkedet enn personer med utdanning. Dette gjelder for innvandrere som for resten av befolkningen. Utdanning og

kvalifisering er nøkkelementer i integreringsarbeidet, og enda viktigere i økonomiske nedgangstider. I flere artikler belyses ulike utfordringer på utdanningsfeltet for innvandrere og barn av innvandrere. Her vil vi se spesielt på kvalifisering av nyankomne og frafall fra videregående utdanning.

Kvalifisering av nyankomne

Introduksjonsordningen skal bidra til raskere integrering av nyankomne flyktninger til det norske samfunnet. Alle kommuner som bosetter flyktninger, har plikt til å tilby introduksjonsprogram og deltakelse er obligatorisk for flyktningene. Målet med introduksjonsordningen er at flyktninger skal ha rask overgang til arbeid eller utdanning. I 2008 gikk 53 prosent av deltakerne ved avsluttet program over i arbeid eller utdanning. Innen ett år etter avsluttet program vil andelen trolig være høyere. Tall fra SSB viser at blant dem som gikk ut av introduksjonsordningen i 2006, var 65 prosent sysselsatt eller under utdanning i 2007. Det er imidlertid betydelige forskjeller i resultater mellom ulike grupper av deltakere. Kjønnsforskjellen er slående: I 2008 var det 61 prosent av mennene som gikk over i arbeid eller utdanning, mot 47 prosent av kvinnene. Det er også store forskjeller mellom deltakere fra ulike land.

¹⁸ For mer om Ny Sjanse, se www.imdi.no

Et viktig spørsmål er om ulikheten i resultatene mellom kvinner og menn kan skyldes at kvinner tilbys program som gir dårligere forutsetninger for overgang til arbeid. Ifølge Fafo-forskerne Eldring, Kavli, Skilbrei og Hagelund er kvinner i mindre grad enn menn i de tiltakene som har best effekt på overgangen til arbeid. Mulige årsaker til dette er at innvandrerkvinner i snitt har med seg mindre utdanning enn menn når de kommer til Norge, at de i mindre grad fullfører kvalifiseringsløp etter at de har kommet, og at de har større omsorgsoppgaver i hjemmet enn menn. Artikkelforfatterne mener en sannsynlig konsekvens av finanskrisen vil være at det blir økt kamp om de gode tiltaksplassene, noe som først og fremst vil ramme kvinner i introduksjonsordningen. En viktig oppgave for IMDi fremover er å fremskaffe mer kunnskap om hvorfor kvinner i introduksjonsordningen har dårligere resultater enn menn, og hva som kan forklare de store forskjellene mellom kvinner fra ulike land.

Nyankomne flyktninger er en gruppe som stiller svært svakt på det norske arbeidsmarkedet. Introduksjonsprogrammene er for mange en gylden mulighet til å komme i kontakt med mulige arbeidsgivere, og som Fafo-forskerne skriver, legges det i mange kommuner ned mye arbeid i å redusere den risikoen arbeidsgivere kan oppleve når de ansetter nye medarbeidere. At tiden etter at introduksjonsordningen ble innført, har vært preget av høykonjunktur og gode tider på arbeidsmarkedet, har, som flere artikkelforfattere påpeker, vært det aller beste integreringstiltaket. I et vanskelig arbeidsmarked kan introduksjonsprogrammene retting mot arbeidsliv og næringsliv bli satt på prøve.

For at deltakelse i introduksjonsprogram skal resultere i kvalifisering og varig tilknytning til arbeidslivet, må det være en gjennomtenkt og hensiktsmessig sammenheng mellom alle delene i den enkelte deltakers program. God tiltakskjeding innebærer å iverksette tiltak i riktig rekkefølge og til riktig tid, og at det ikke oppstår dødtid eller ventetid i kvalifiseringen. Programløp må settes sammen med tanke på

å sikre utvikling for deltakeren – fra start til mål – som er et varig arbeidsforhold. Dette forutsetter godt samarbeid mellom alle etater som er involvert i introduksjonsprogrammet i kommunen.

Frafall fra videregående utdanning

Når ledigheten øker og det blir vanskeligere å få jobb, er ungdom med innvandrerbakgrunn en utsatt gruppe. Dette påpeker Hilde Lidén og Miriam Latif Sandbæk fra Institutt for samfunnsforskning (ISF) i sin artikkel.

Ungdom med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant unge som ikke har videregående opplæring. Det å ikke ha studie- og/eller yrkeskompetanse minsker sjansene for å være i jobb betraktelig. Ungdom som har avbrutt utdanningen og funnet jobb i oppgangstider, vil være blant de gruppene som er særlig utsatt for å miste jobben i nedgangstider. Dette hevder Berit Lødding, forsker ved NIFU STEP, i en artikkel om unge og utdanning.

Minoritetsungdom begynner på videregående opplæring i like stor grad som andre ungdommer, men er overrepresentert blant dem som avbryter utdanningen eller fullfører uten å bestå. Frafallet fra videregående opplæring er særlig høyt blant gutter med innvandrerforeldre på yrkesfaglige studieretninger. Vi vet lite om hva det høye frafallet blant minoritetsgutter skyldes. Det er også behov for mer kunnskap om hvordan det går med ungdom som har droppet ut av videregående skole, sammenliknet med andre. En sannsynlig konsekvens av finanskrisen er, ifølge Lødding, at det blir økt kamp om læreplassene, som trolig vil forsterke minoritetsungdoms allerede utsatte posisjon.

Frafallet fra studieforberedende retning er noe større blant minoritets- enn majoritets elever, men den store forskjellen her ligger i at det er betydelig større andeler blant minoritets elever som fullfører skolen, men uten vitnemål. Lødding stiller spørsmål ved om minoritets elevers sterke orientering mot studieforberedende fag, til tross for at mange gjennomfører uten å bestå i alle fag, kan forklares med et

ønske om å utsette egen eksponering mot arbeidsmarkedet. I så fall er det trolig at den sterke orienteringen mot studieforberedende retninger vil forsterkes i økonomiske nedgangstider, når det blir vanskeligere å komme inn på arbeidsmarkedet.

Overkvalifisering. Får innvandrere like mye igjen for investering i utdanning som andre?

Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre har langt større sannsynlighet enn andre for ikke å få jobber som samsvarer med utdanning og kvalifikasjoner. I befolkningen i alt jobber ni av ti høyt utdannede i akademiske yrker, høgskole- eller lederyrker. Det samme gjelder for mindre enn halvparten av høyt utdannede innvandrere. Graden av overkvalifisering varierer med landbakgrunn, type utdanning, kjønn og arbeidserfaring.¹⁹ En mulig følge av finanskrisen, med økt konkurranse om jobbene, er at andelen innvandrere blant overkvalifiserte vil øke. Dette er imidlertid ikke dokumentert; her er det behov for mer forskning.

Dårligere norskferdigheter og manglende arbeidserfaring kan bidra til å forklare at innvandrere i større grad enn andre er overkvalifisert. Lang arbeidserfaring gir imidlertid ikke like stor effekt blant ansatte med innvandrerbakgrunn som blant andre ansatte. Dessuten ser vi at også innvandrere som har sin utdanning fra Norge, i større grad er utsatt for overkvalifisering enn andre med norsk utdanning. For dem som har studert i Norge, er forskjeller knyttet til språk, kjennskap til Norge og det norske samfunnet i mindre grad relevante for å forklare overkvalifisering enn for dem som har sin utdanning fra utlandet.

Forskning viser entydige sammenhenger mellom utdanning og tilknytning til arbeidsmarkedet for hele befolkningen, også innvandrere. Å sikre at innvandrere og barn av innvandrere får like stor uttelling for investering i utdanning som andre, er en viktig integreringsoppgave. Utdanning lønner seg for alle, men i mindre grad for innvandrere. En konsekvens av dette kan være at færre ønsker å ta utdanning. Å ikke stille med utdanning i det norske arbeidsmarkedet øker sjansene for marginalisering og fattigdom kraftig.

Det å ikke få brukt utdanningen sin i arbeidslivet vil for mange være frustrerende. Frus-

¹⁹ Villund (2008): Riktig yrke etter utdanning? En register-basert undersøkelse om kompetanse og arbeidsoppgaver hos ansatte med innvandrerbakgrunn. SSB-rapport 2008/37.



trasjon og kjennskap til at investering i utdanning lønner seg mindre for dem med innvandrerbakgrunn enn andre, kan bidra til følelse av utenforskap, noe som kan ha alvorlige konsekvenser for integreringen. I artikkelen til Lidén og Sandbæk forteller en ungdom hvordan han er skeptisk til å ta studielån fordi han ikke er sikker på om han får kvalifisert jobb i etterkant slik at han kan tilbakebetale lånet. Forfatterne konkluderer med at nedgangstider kan forsterke forsiktighet og manglende tro på at høyere utdanning er en god fremtidsinvestering.

Et ensidig fokus på statistikk over arbeidsledighet og sysselsetting fanger ikke opp i hvilken grad folk er i jobber som passer til utdanning og kvalifikasjoner. IMDi har i samarbeid med SSB nylig igangsatt et prosjekt om overkvalifisering blant innvandrere. En av hensiktene med prosjektet er å lage et system for å monitorere graden av overkvalifisering blant innvandrere og få mer kunnskap om variasjon mellom ulike grupper, blant annet etter landbakgrunn og type utdanning. Det er også behov for studier som kan gi kunnskap om *hvorfor* innvandrere er overrepresentert blant overkvalifiserte arbeidstakere.

Diskriminering

Mange innvandrere opplever at de blir utsatt for en urettmessig forskjellsbehandling på ulike samfunnsarenaer, blant annet i arbeidslivet.²⁰ Rundt halvparten av innvandrerne som deltok i SSBs levekårsundersøkelse, oppgir at de har opplevd diskriminering på ett eller flere samfunnsområder, og 18 prosent har opplevd diskriminering ved ansettelse de seneste fem årene. Diskriminering blir også oppgitt av flest, én av tre, når de skal forklare hvorfor de er eller har vært arbeidsløse. Graden av opplevd diskriminering varierer mye mellom ulike opprinnelsesland og kjønn. Mens vi vet en god del om opplevd diskriminering,

mangler vi kunnskap om diskrimineringens art og omfang. Det er derfor ikke mulig å vite i hvilken grad økonomiske nedgangstider fører til mer diskriminering mot innvandrere, for eksempel på sentrale områder som i arbeidslivet eller på boligmarkedet.

Diskriminering er ikke et nytt fenomen, men hvem som blir utsatt for diskriminering, og hvordan diskriminering begrunnes, har variert. Som Ola H. Grytten, professor i økonomisk historie ved Norges Handelshøyskole (NHH) skriver, var kvinner på 1800-tallet og i mellomkrigstiden blant de mest utsatte gruppene i arbeidslivet, og de som først mistet jobben i økonomiske nedgangstider. Dette ble den gang legitimert med at hovedforsørger skulle beholde jobben i krisetider for å beskytte hele familien mot fattigdom.

Slike såkalte rasjonelle argumenter finner vi også i dag for å legitimere forskjellsbehandling av etniske minoriteter i arbeidslivet og på andre områder. Et eksempel er hvordan kravet til norskferdigheter blant innvandrere som skal inn på arbeidsmarkedet, varierer med økonomiske konjunkturer, som Jon Rogstad, forsker ved ISF og Universitetet i Oslo, skriver om i sin artikkel. Dette skulle tilsi at krav til norskkompetanse har steget, for eksempel innenfor byggebransjen, nå etter at finanskrisen inntrådte. En undersøkelse gjennomført blant næringslivsledere bekrefter at lederne vektlegger norskkunnskaper. Reidar Dischler fra Perduco, som har gjennomført undersøkelsen, skriver at nær halvparten av lederne sa seg enig i påstanden om at norskkunnskaper bør vektlegges ved oppsigelser og permitteringer, og det var i størst grad ledere i bygge- og anleggsvirksomheter som mente dette. Man kan spørre seg om de samme lederne var like opptatt av norskkompetanse når det for kort tid siden var mangel på arbeidskraft i bransjen. Konjunkturavhengige krav fra arbeidslivet som kun rammer enkelte grupper, kan være eksempel på en diskriminerende praksis. Slik praksis kan være en indikasjon på at innvan-

²⁰ Blant annet: IMDi-rapport 9 –2008: Integrert, men diskriminert og Blom, Svein og Kristin Henriksen (red.) 2008: Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006. SSB-rapport 2008/5.

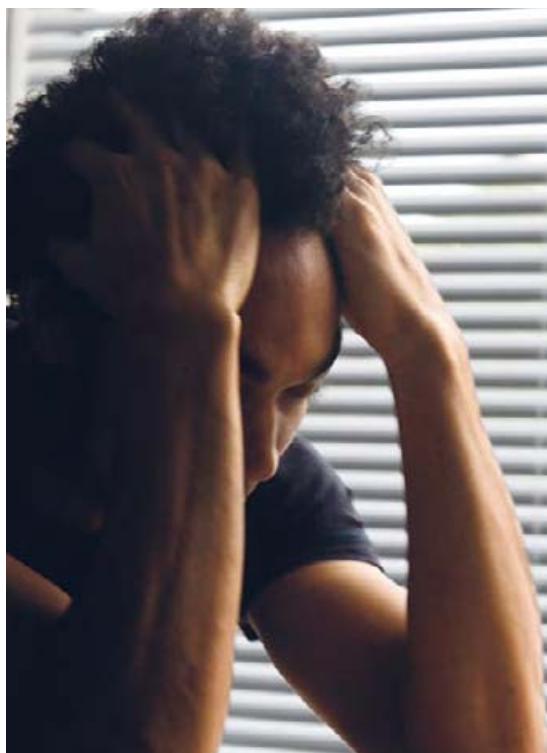
drere blir mer utsatt for diskriminering i økonomiske nedgangstider.

Fokus på årsaker – hvorfor arbeidsgivere handler som de gjør

Diskriminering kan være utslag av mer eller mindre bevisste individuelle handlinger. Dersom summen av ubevisste enkelt-handlinger danner et handlingsmønster som resulterer i en systematisk urettmessig forskjellsbehandling, eller når regler får ulike konsekvenser for forskjellige grupper i form av systematisk urettmessig ulikhet, kalles det gjerne strukturell diskriminering.²¹

Tiltak rettet mot den strukturelle diskrimineringen er utfordrende. Rogstad hevder i sin artikkel at det er på grunn av diskrimineringens strukturelle side at vi vet lite om diskrimineringens omfang og art i arbeidslivet, og om dens årsaker. Dette er bakgrunnen for at Institutt for samfunnsforskning (ISF), på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet, skal gjennomføre et forskningsprosjekt mot arbeidsgivere og deres rekrutteringsarbeid som skal benytte seg av

²¹ Rogstad og Midtbøen (2009): Rasisme og diskriminering. Begreper, kontroverser og nye perspektiver. Oslo: Forskningsrådet, IMER-programmet.



situasjonstesting²². Testene skal suppleres med kvalitative dybdeintervjuer av arbeidsgiverne i etterkant for å få kunnskap om årsaker og diskrimineringens mange former. Hypotesen i forkant er at trolig er det få arbeidsgivere som ønsker å diskriminere, men mange gjør det likevel ubevisst. Et slikt prosjekt vil gi oss bedre kunnskap om sammenhengen mellom diskriminerende strukturer og individuelle handlinger, noe som skal gjøre oss enda bedre i stand til å utvikle virkemidler mot diskriminering.²³

Slik kunnskap vil også være verdifull for norske myndigheters samarbeid med norsk arbeidsliv om mangfold, rekruttering av innvandrere og mangfoldsledelse. IMDi's erfaring er at næringslivet er interessert i dette området og de skjønner at innvandrere er ressursrike medarbeidere som de kan dra nytte av, slik artikkelen til Laura Traavik, førsteamanuensis ved Handelshøyskolen BI, og Torben Møller-Hansen, direktør i Foreningen til integration af nydanskere på arbejdsmarkedet i Danmark beskriver. Ved å gjøre arbeidsgivere og ledere bevisst sine handlinger og gi dem riktig informasjon og tilrettelegge for god veiledning for rekruttering og ledelse av mangfold vil dette ikke bare være godt for integreringsarbeidet, men også god forretningsstrategi og god økonomi for virksomheten.

Avslutning

Den globale finanskrisen vil trolig påvirke migrasjonsstrømmene i verden, men det er for tidlig å predikere på hvilken måte. Norge er imidlertid mildt rammet sammenliknet med andre land, og det er fortsatt gode muligheter for å få jobb. Det er derfor trolig at Norge også fremover vil være attraktivt for arbeidsinnvandrere, og at mange bosatte arbeidsinnvandrere vil bli værende i landet. Dette tilsier at arbeidsinnvandrere også fremover er en viktig målgruppe for integreringstiltak.

²² For mer om situasjonstesting, se Jon Rogstads artikkel.
²³ Regjeringen la frem Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009–2012) våren 2009. Den inneholder 66 ulike nye tiltak, hvorav prosjektet med situasjonstesting er ett.

Det er langt flere fattige blant innvandrere enn blant den øvrige befolkningen. Økt yrkesdeltakelse er det viktigste virkemiddelet for å begrense og forebygge fattigdom blant innvandrere. Det er i tillegg behov for tiltak som beskytter mot konsekvenser av å leve med vedvarende lavinntekt, særlig med tanke på å sikre barn tilfredsstillende levekår. Tiltak for å øke andelen boligeiere blant innvandrere er viktig for å minske de økonomiske forskjellene mellom innvandrere og den øvrige befolkningen på sikt. Samtidig må det også rettes oppmerksomhet mot en bedre tilgang til tilfredsstillende leieboliger, med trygge ikke-diskriminerende og forutsigbare leieforhold.

Økt sysselsetting av kvinner er et av målene i regjeringens integreringsarbeid, både når det gjelder arbeidet for å bekjempe fattigdom og for å fremme likestilling. Det er viktig at innsatsen for å øke sysselsettingen blant innvandrerkvinner opprettholdes i økonomiske nedgangstider, selv om ledigheten i denne gruppen ikke har økt. Det er en hovedutfordring å få flere nyankomne kvinner til å gjennomføre introduksjonsprogrammet og å øke kvinners overgang til arbeid eller utdanning etter endt program. En prioritert oppgave for IMDi er å sikre at kvinner i introduksjonsprogram mottar et like godt programtilbud som menn. Prioritering av arbeidsmarkedstiltak for innvandrere bør baseres på kunnskap om at innvandrere i Norge er en svært sammensatt gruppe, med ulik tilknytning til arbeidsmarkedet og ulike behov.

På utdanningsfeltet er det en stor utfordring å sikre at ungdom med innvandrerforeldre i like stor grad som andre fullfører og består videregående opplæring. Norske myndigheter må også rette oppmerksomhet mot at innvandrere og barn av innvandrere får mindre uttelling for utdannelsen de tar, gjennom at de i større grad enn andre har jobber de er overkvalifisert for. Det er også et mål at innvandrere skal få uttelling for medbrakt kompetanse i utdanningssystemet og arbeidslivet. Dette fordrer gode og effektive systemer for vurdering og registrering av utdanning fra utlandet og av realkompetanse,

noe som også vil gi et bedre grunnlag for å analysere betydning av utdanning for innvandrere i det norske samfunnet, blant annet for tilknytning til arbeidslivet.

Integrering er en toveisprosess. For å øke innvandreres deltakelse i arbeidsliv og utdanning er det ikke tilstrekkelig å bare rette tiltak mot innvandrerne, det er også behov for gode tiltak rettet mot majoritetsbefolkningen. En særlig utfordring er å forhindre diskriminering i arbeidslivet, hvor arbeidsgivere er en viktig målgruppe.

Artiklene i denne rapporten får tydelig frem at innvandrere i Norge er en sammensatt gruppe som er rammet på ulike måter og i ulik grad av finanskrisen. Mer kunnskap om hvilke grupper som er mest utsatt, og ikke minst hvorfor de er det, er nødvendig for å kunne treffe presise, effektive og fremtidsrettede tiltak. Artiklene løfter frem flere områder vi vet for lite om. Blant kunnskaps-hullene vi vil fremheve, er:

- Hvorfor kvinner har dårligere resultater i introduksjonsordningen enn menn.
- Hvilke grupper blant innvandrere som er mest utsatt i arbeidsmarkedet i nedgangstider, og hvorfor. Det er særlig behov for mer kunnskap om hva som kjennetegner langtidsledige, og hvorfor innvandrere er sterkt overrepresentert blant langtidsledige.
- Hvorfor minoritetsungdom i mindre grad enn majoritetsungdom fullfører og består videregående opplæring, og hvordan det går med ungdom som har falt fra videregående i etterkant.
- Hvorfor innvandrere er overrepresentert blant overkvalifiserte, og om omfang og grad av overkvalifisering blant innvandrere varierer med økonomiske konjunkturer.
- Omfanget av diskriminering og i hvilken grad diskriminering kan forklare ulikheter mellom minoritets- og majoritetsbefolkningen når det gjelder områder som sysselsetting, ledighet og overkvalifisering.
- Enhetlig system for registrering av innvandreres medbrakte utdanning.

Finanskrisen har vist oss veien fra det amerikanske boligmarkedet til integreringsarbeidet i Norge

Roger Bjørnstad er forskningsleder ved Gruppe for makroøkonomi i Statistisk Sentralbyrå. Hans forskningsfelt er konjunkturanalyser og prognoser, makroøkonometrisk modellering, makroøkonomiske analyser, og tidsserieøkonometri. Roger Bjørnstad er dr. polit fra Universitetet i Oslo.



Innledning

Etter fire år med sterk vekst i internasjonal og norsk økonomi markerte 2008 seg som året da prisene i nær sagt alle kapitalmarkeder verden rundt falt dramatisk, og de globale kredittmarkedene kollapset. Flere store banker og finansinstitusjoner gikk konkurs. Andre ble overtatt eller reddet av myndighetene. Trolig har vi ikke sett en så omfattende global finanskriser siden 1930-tallet.

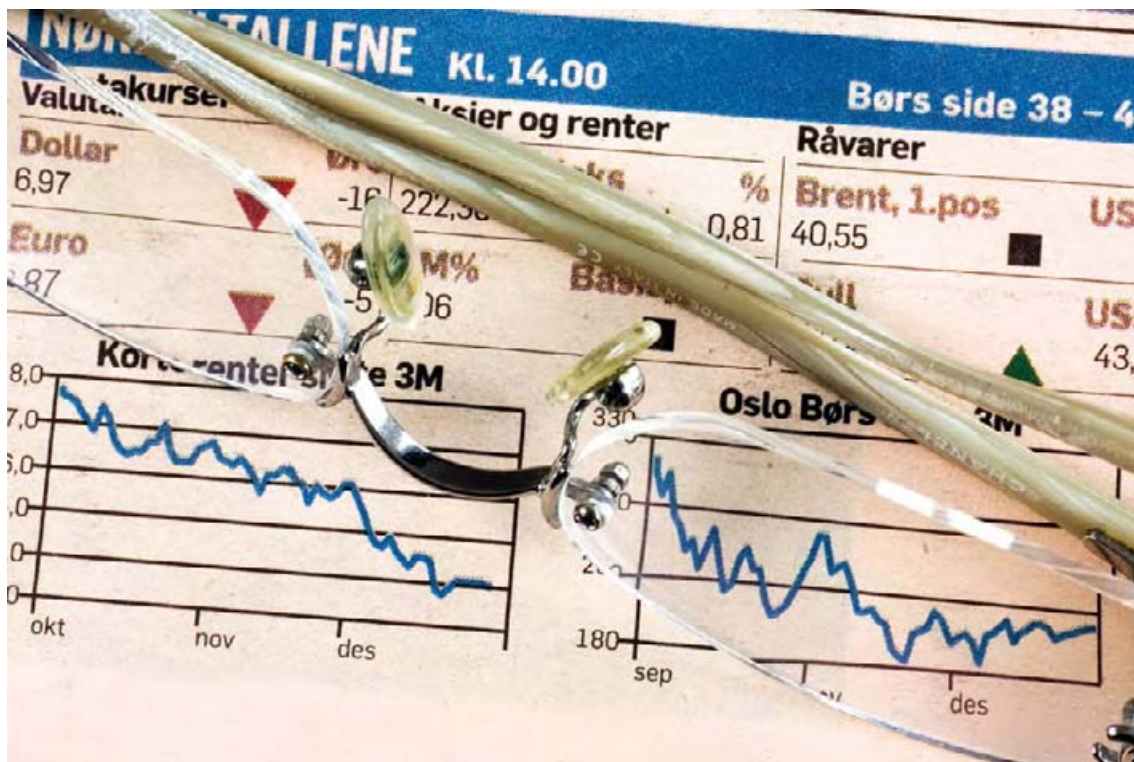
Den gangen fikk krisen betydelige konsekvenser for verdensøkonomien. Kollapsen i det norske eiendomsmarkedet i 1989, som ledet til den norske bankkrisen på begynnelsen av 1990-tallet, gir oss en pekepinn om hva vi kan ha i vente og hvordan krisen kan håndteres. Selv om den ser ut til å håndteres godt, er det grunn til å tro at finanskrisen vil få betydelige negative virkninger på realøkonomien og i arbeidsmarkedet også i Norge. De som blir kraftigst rammet av et svakere arbeidsmarked, er industriarbeidere, bygningsarbeidere, arbeidere med lav formell utdanning og innvandrere.

Vi lever i globaliseringens tidsalder, med stor grad av mobilitet blant mennesker, varer og kultur på tvers av landegrensene. De fleste samfunn er i dag flerkulturelle. Det har også betydning for arbeidsmarkedet. Selv om mobiliteten i verden er stor, er det ting som tyder på at den sosiale mobiliteten fortsatt er lav, og kanskje lavere enn før. Et eksempel i så

måte er de store og varige forskjellene i arbeidsledighet og yrkesdeltakelse mellom ulike innvandrergupper i Norge. Et viktig virkemiddel for å redusere de sosiale barrierene er innpass i det norske arbeidsmarkedet. Dette er lettere å få til i perioder med lav arbeidsledighet, og i perioden med høykonjunktur i norsk økonomi fra 2003 til 2008 ble ledigheten blant innvandrere vesentlig redusert.

I 2008 ble verden rammet av en global finansiell krise. Krisen hadde sin årsak i bobler i finansmarkedene, drevet fram av de iboende og ønskelige profittmotivene i kapitalistiske økonomier. Disse er ønskelige fordi det skaper en dynamisk økonomi med økonomisk vekst og velstandsutvikling. Men finanskrisen viser at de også skaper tilbakeslag. De politiske prosessene i etterkant av finanskrisen synes å vise at tilbakeslagene ikke er tilstrekkelig alvorlige til å forkaste kapitalismen som beste alternativ. I stedet ønsker man å forbedre reguleringen av de finansielle markedene.

Den globale finanskrisen har nå forplantet seg inn i realøkonomien og i arbeidsmarkedene rundt omkring i verden. Særlig industriproduksjonen og handelen mellom land er rammet. Det innebærer økende ledighet også i Norge, og som vi skal se i denne artikkelen, vil ledigheten blant innvandrere i Norge trolig øke til nivåer rundt forrige lavkonjunktur igjen.



I neste avsnitt skal jeg gi en kort beskrivelse av den internasjonale finanskrisen. Årsakene og konsekvensene av denne er komplekse, men gjennomgangen vil forhåpentlig kaste lys over noen av de viktigste årsakene til hvorfor den lånefinansierte veksten i verdensøkonomien ikke kunne vedvare, og hvorfor kollapsen i finansmarkedene ble spredd rundt i hele verden. Deretter skal jeg knytte utviklingen internasjonalt til de norske konjunktorene, og til det norske arbeidsmarkedet.

Den internasjonale finanskrisen

Den betydelige veksten i priser på aktiva, som eiendom og verdipapirer, og den økte kredittgivning på 2000-tallet, minner om utviklingen i forkant av tidligere finanskriser. Fenomenet har fått navnet Minsky-effekten etter den amerikanske økonomen Hyman Minsky (Minsky, 1982). I gode tider påtar investorer seg risiko ved å kjøpe aktiva med lånte penger. Jo lenger oppgangen varer, desto mer risiko tar investorer. Banker og kredittinstitusjoner er villige til å gi nødvendige lån fordi høyere aktivapriser tilsynelatende øker sikkerheten på panteobjektene. På et eller annet tidspunkt, som er «Minsky-

øyeblikket», blir kontantstrømmen fra aktivene ikke tilstrekkelig til å finansiere rentekostnadene. Utlånstapene som oppstår, fører til tilstramning av kreditt, og investorene tvinges til å selge eiendelene. Tidspunktet for når dette skjer, er nært knyttet til utviklingen i makroøkonomien. Dermed rammes mange samtidig og aktivamarkedene kolliderer. Penge- og kredittmarkedene bidrar således ikke bare til å forsterke oppgangstidene. Spiralene mellom kredittgivning, aktivapriser og investeringsaktivitet får motsatt effekt og vil også forsterke nedgangen.

Den finansielle boblen vi nå har bak oss, fikk bygge seg opp over en lang periode. Investorer har tatt stadig større risiko. Bonusprogrammer og insentivordninger for ledere og meglere har også oppmuntret til økt risikotaking. Finansinstitusjoner og meglere har vært kreative i å kamuflere risikoen ved investeringsprosjekter. Symptomatisk i så måte er utviklingen i det amerikanske boligmarkedet, som i kraft av sin størrelse har vært en viktig faktor bak den internasjonale finanskrisen. I USA har det vært en betydelig vekst i såkalte *subprime-lån*, som er lån til huseiere med svak kredithistorie, usikre inntekter og liten eller ingen formue. Lån-

givere i subprime-markedet består i liten grad av tradisjonelle, mer regulerte banker. Lånene gis av kredittinstitusjoner og de gis med betydelig påslag på renta, men med lave renter og avdragsfrihet de første årene. Rentekostnadene har i enkelte tilfeller også vært lagt til lånet. Når låntakerne etter hvert ble avkrevd renter og avdrag, har de ikke vært i stand til å innfri forpliktelsene, og boligene ble lagt ut for tvangssalg. Da har boligprisene falt markert.

I USA har det i stor grad vært slike kredittinstitusjoner som har gått konkurs. Men risikoen ved slike og andre sammenliknbare investeringsprosjekter har blitt spredd globalt gjennom internasjonale kapitalmarkeder som følge av en rivende utvikling av nye, kompliserte finansielle spareprodukter. De internasjonale pengemarkedene har siden august 2007 vært preget av mistro mellom aktørene og usikkerhet om hvem som sitter med de endelige tapene etter kollapsen i aktivamarkedene. Pengemarkedsrentene, og dermed også utlånsrentene, har ligget høyt over sentralbankenes styringsrenter. Også i Norge har denne risikopremien vært høy.

Utviklingen i internasjonal økonomi

Som følge av den globale finanskrisen har verdensøkonomien opplevd et kraftig tilbakeslag og den internasjonale handelen er betydelig redusert. Hele verdensøkonomien er rammet på samme tid, ingen land framstår som en vekstmotor for den globale økonomien. Nasjonalregnskapstall for 4. kvartal i fjor og 1. kvartal i år viser det sterkeste konjunkturtilbakeslaget siden 1930-tallet. Særlig land med stor bilproduksjon, som Tyskland, Japan og Sør-Korea, er hardt rammet. BNP har falt med tiltakende styrke gjennom de tre-fire siste kvartalene i de fleste land. I 1. kvartal i år falt BNP med 1,6 prosent i USA, og med nær 4 prosent i Tyskland og Japan. Flere framvoksende økonomier i Asia, men også industrialiserte land som Sverige, økte renta rett før krisen startet i fjor høst av frykt for inflasjon. Det kan ha bidratt til å

forsterke nedturen i disse landene ved at innenlandsk etterspørsel ble dempet samtidig som eksporten kollapset.

I løpet av våren og sommeren har vi imidlertid sett enkelte lyspunkter. En sentral årsak er trolig at kraftig penge- og finanspolitiske stimulanser så smått har begynt å virke. Styringsrentene er satt ned mot null og det føres en meget ekspansiv likviditetspolitikk i de fleste land. Finanspolitiske stimulansepakker i størrelsesorden tre til fem prosent av BNP i Asia og noe mindre i USA og Europa, bidrar til å holde etterspørselen oppe, mens næringsliv og husholdninger konsoliderer sine finansielle balanser. En viktig forskjell fra depresjonen på 1930-tallet er nettopp den kraftige og relativt raske politikkresponsen vi har sett denne gangen.

Raset i industriproduksjon det siste året er delvis et resultat av en global lagerjustering, der lagre er redusert slik at industriproduksjonen har falt mye mer enn etterspørselen. Når lagrene er tømt, vil det bidra til at produksjonen øker igjen. Vi har sett tegn til at produksjonen er i ferd med å ta seg opp i flere land den siste tiden. Finansmarkedene ser også ut til å være i bedring. Risikopremiene har falt og aksjekursene har steget de fleste steder de siste månedene. Råvarepriser og fraktrater har steget markert. Oljeprisen har økt med mer enn 50 prosent siden bunnen i desember i fjor, og var rundt 60 dollar fatet i slutten av mai. Forventningsundersøkelser tyder også på at næringsliv og husholdninger er noe mindre pessimistiske enn tidligere. Foreløpig er det imidlertid bare tegn til at nedgangen flater ut, og det er for tidlig å snakke om at en ny oppgang er i gang.

Investeringer i ny produksjonskapasitet har vært en viktig drivende faktor for den globale veksten på 2000-tallet. Nå har dette snudd og ledig produksjonskapasitet vil bidra til at investeringene fortsetter å falle. Videre vil raskt økende arbeidsledighet legge en demper på husholdningenes konsum en god stund framover. Ledighetsraten vil ifølge prognoser passere ti prosent i USA og euroområdet.

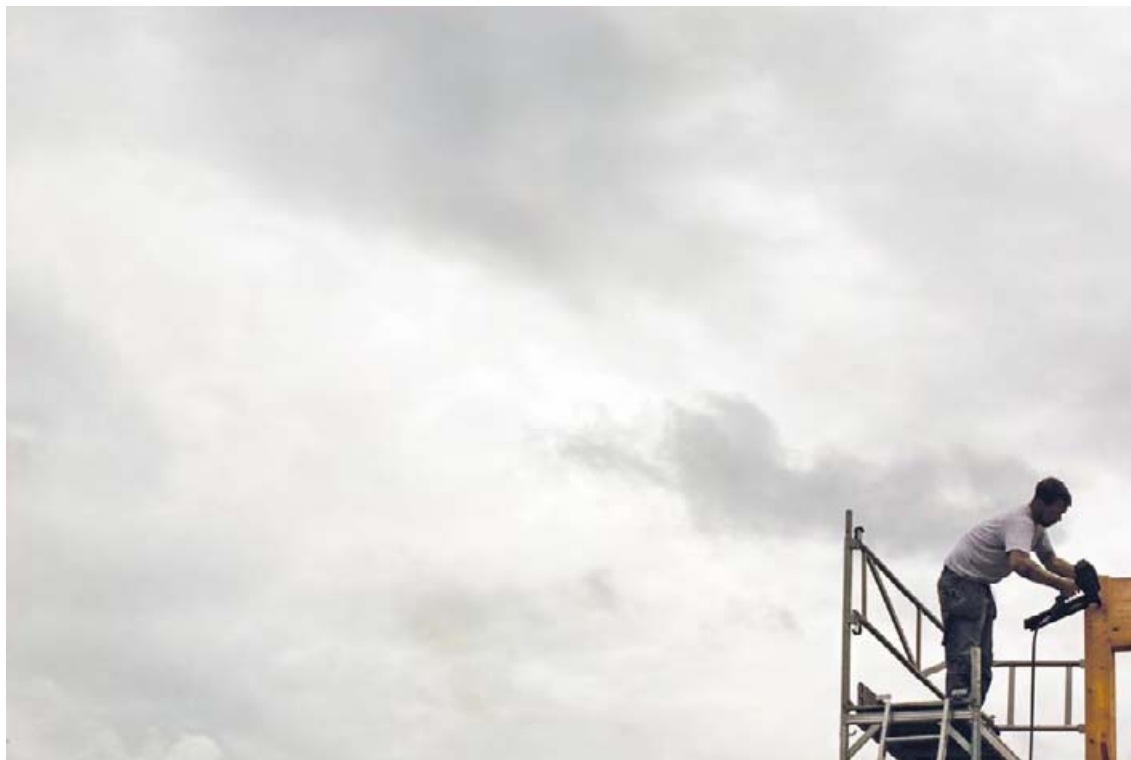
I Spania er ledigheten oppe i omkring 20 prosent. Boligprisnedgangen har dessuten fortsatt i hele OECD-området. Når boligprisene faller, øker husholdningenes gjeld relativt til deres formuer. Dette forholdet ønsker trolig husholdningene å gjenopprette gjennom å øke sparingen og dempe konsumet. Enorme offentlige budsjettunderskudd uten hensyn til stabilitetspakter og andre budsjettmål fører ifølge IMF's anslag til at offentlig gjeld i OECD-området øker fra rundt 75 til 100 prosent av BNP de nærmeste tre årene. Rentene på statsobligasjoner har økt den siste tiden. Økte risikopremier på statspapirer som følge av gjeldsoppbyggingen kan ha bidratt til dette. Kredittvurderingsselskapet Standard & Poor's (S&P) signaliserte i midten av mai at den britiske stats kredittverdighet kan bli degradert fra det høyeste nivået, kalt AAA. Redusert kredittverdighet gir høyere lånekostnader for staten. Spania og Irland er allerede degradert av S&P tidligere i vinter. En annen, om enn relatert, årsak til renteoppgangen kan være frykt for økt inflasjon om ikke myndighetene klarer å reversere den svært ekspansive økonomiske politikken som nå føres.

Bank for International Settlements (BIS) rapporterer at bankenes internasjonale lånevirkosomhet er redusert i stor skala. Økende proteksjonisme i finansbransjen skyldes blant annet sterkt press på bankene om å prioritere innenlandske kunder som følge av storstilt statsstøtte. Dette skaper særlig problemer i utviklingsland, men også i Øst-Europa, der mange land har vært avhengige av finansiering utenlands. Mange av disse har måttet søke bistand hos IMF, senest Polen nå i mai. I flere av disse landene har det også vært vanlig praksis at husholdningene tar opp lån i utenlandsk valuta. Dette har vært gjort i særlig stor skala i Ungarn. Når disse landenes valutakurser nå gjennomgående har svekket seg markert, øker gjeldsbelastningen for husholdningene tilsvarende. Særlig svenske og østerrikske banker har vært sterkt involvert i det øst-europeiske boliglånemarkedet og er derfor under press.

Hvordan påvirkes norsk økonomi av den globale nedturen?

Norsk økonomi passerte konjunkturtoppen allerede ved årsskiftet 2007/2008, altså før





den internasjonale finanskrisen i første omgang rammet kredittmarkedene, og verdens industriproduksjon og handel i den neste. Den norske nedgangskonjunktoren startet med en nedgang i husholdningenes boligetterspørsel, og boliginvesteringene falt gjennom hele 2007. Renteoppgangen gjennom 2006 og 2007 var trolig den viktigste årsaken til avmatningen i boligmarkedet.

Den internasjonale finanskrisen forsterket så nedgangen i boligmarkedet høsten 2008, og Norge var da inne i en bratt nedgangskonjunktur. Det var fare for at finanskrisen ville føre til full stans i de norske kredittmarkedene, der verken bedrifter eller husholdninger ville få lån til selv lønnsomme investeringsprosjekter. I en slik situasjon økte både bedrifter og husholdninger sin finansielle sparing, både gjennom å nedskalere investeringene og ved at husholdningene kuttet i forbruket og bedriftene i kostnadene. Dette skapte videre et fall i etterspørselen rettet mot næringslivet.

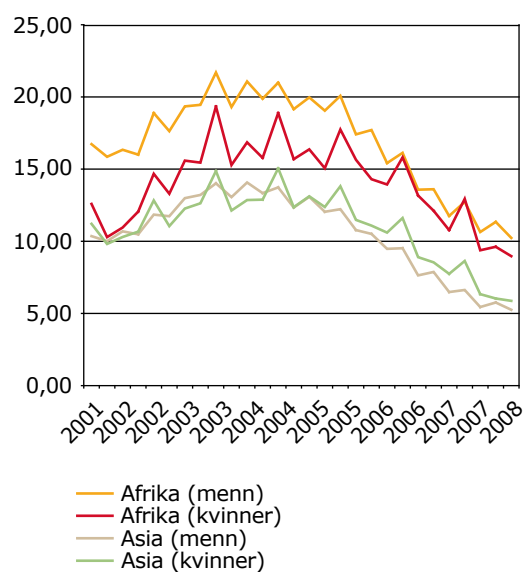
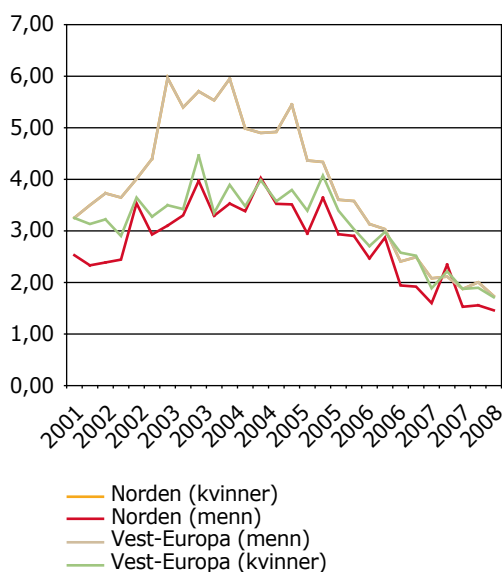
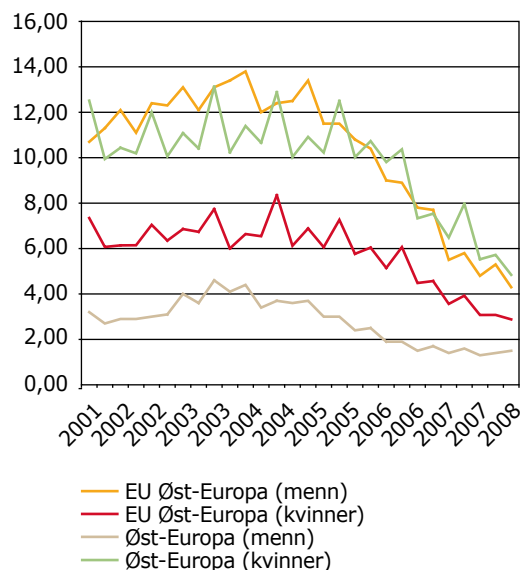
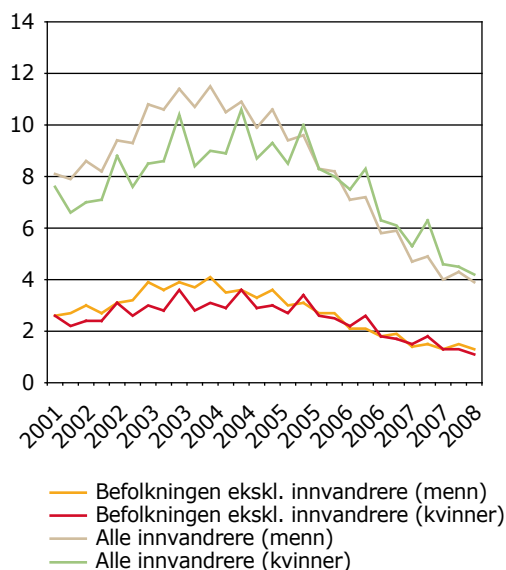
Den kraftige konjunkturedgangen har således lagt press på lønnsomheten i norsk næringsliv. I 2008 ble dermed trenden de siste ti årene med stadig bedre lønnsomhet

brutt. Den bedre lønnsomheten hadde sammenheng med særlig Kinas økende handel med utlandet, noe som førte til betydelige bytteforholdsgevinster for Norge, med lav importprisvekst og høy eksportprisvekst. Også produktivitetsveksten var høy i denne perioden. I løpet av fjoråret falt verdensmarkedsprisene på mange viktige norske eksportvarer markert, og etterspørselen fra utlandet falt. Nedbemanningene skjer ikke like raskt som produksjonsnedgangen under slike omstendigheter. Dermed oppstår det ledig kapasitet i næringslivet i den konjunkturfasen vi nå er inne i. Den ledige kapasiteten viser seg også i form av redusert produktivitetsvekst, og har bidratt til å svekke lønnsomheten i næringslivet ytterligere. Sammen med raskt økende ledighet vil den reduserte lønnsomheten i særlig eksportorientert industri, dempe lønnsveksten framover.

Fra konjunkturbunnen 2. kvartal 2003 og fram til og med 3. kvartal i fjor ble det ifølge sesongjusterte tall fra nasjonalregnskapet over 320 000 flere sysselsatte i Norge, en samlet vekst på 14 prosent. Det har aldri før vært registrert så sterk sammenhengende vekst i sysselsettingen. I 4. kvartal i fjor og 1. kvartal i år ble imidlertid sysselsettingen

Figur 1: Ledigheten blant innvandrere og befolkningen for øvrig

Arbeidsledighet i prosent, kvinner og menn



Kilde: Cappelen og Tveter (2009)

reduisert med 20 000 personer, eller 0,8 prosent. Sysselsetningsnedgangen i industrien utgjør halvparten av dette. Innen bygge- og anleggsvirksomhet var nedgangen på 5000 personer, mens den offentlige sysselsettingen økte omtrent tilsvarende.

Sysselsetningsveksten siden 2003 har gått sammen med en sterk økning i arbeidsinnvandringen. Det er imidlertid tegn til at arbeidsinnvandringen nå har bremsset opp. Per 1. april i år hadde vel 98 000 personer

arbeidstillatelser i Norge. Dette er riktignok 11 000 flere enn på samme tidspunkt året før, men en del av dem med arbeidstillatelser har trolig forlatt landet. Ifølge befolkningsstatistikken til SSB var det 56 prosent flere utflyttinger fra Norge i 1. kvartal i år sammenliknet med 1. kvartal i fjor. Økningen i utflyttingene var særlig sterk blant polakker og tyskere, som sto for 55 prosent av arbeidstillatelsene 1. april i år. I tillegg til økt utflytting har den registrerte ledigheten blant særlig mannlige innvandrere fra EU-land i

Øst-Europa økt kraftig, fra 1,9 prosent ved utgangen av februar i fjor til 9,7 prosent ved utgangen av februar i år. Det er trolig sysselsettingsnedgangen innen bygge- og anleggsvirksomheten og industrien som har rammet arbeidsinnvandrerne. 40 prosent av arbeidstillatelsene er knyttet til slikt arbeid.

Samlet sett har det sesongjusterte antallet registrerte helt ledige økt med rundt 5000 hver måned siden utgangen av oktober i fjor. Den registrerte ledigheten hos arbeids- og velferdsetaten var ved utgangen av april i år på 2,8 prosent. Som regel ligger ledigheten ifølge Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) høyere enn antall registrerte helt ledige, da det er flere av dem som søker arbeid, som ikke har registrert seg hos arbeids- og velferdsetaten. I første kvartal var den sesongjusterte AKU-ledigheten 3,1 prosent, mot 2,4 prosent i 3. kvartal i fjor. Økningen tilsvarer 18 000 flere ledige. Økningen i ledighet har i sin helhet kommet blant menn. Ledighet fordelt på kjønn blir ikke sesongjustert i AKU, men ledigheten blant kvinner var den samme i 1. kvartal i år som i 1. kvartal i fjor. Også yrkesdeltakelsen (summen av sysselsatte og ledige) blant menn har gått ned, men har vært stabil blant kvinner. Det er særlig yngre og eldre menn som har forlatt arbeidsstyrken. Andelen menn mellom 55–59 år som deltar i arbeidsstyrken, har gått ned fra 85,6 prosent i 1. kvartal i fjor til 82,6 prosent i første kvartal i år. Blant menn mellom 15–19 år har andelen gått ned med over syv prosentpoeng i perioden. I de øvrige gruppene var det mindre endringer.

Nedgangskonjunktoren har så langt rammet mannsdominerte næringer som eksportindustrien og bygge- og anleggsvirksomheten. Den ekspansive finanspolitikken stimulerer sysselsettingen i mange kvinnedominerte næringer, som helse, omsorg og undervisning. Prognosene til Statistisk sentralbyrå (SSB) tyder på at denne todelte utviklingen i økonomien fortsetter. Sammenliknet med 2008 vil antall sysselsatte lønnsstakere i industrien reduseres med over 40 000 fram til 2011, ifølge prognosene. I bygge- og

anleggsvirksomheten reduseres sysselsettingen med nesten 20 000 personer. I de private tjenesteytende næringene holder sysselsettingen seg om lag uendret i perioden, mens sysselsettingen i offentlig sektor anslås å vokse med nesten 50 000 personer. Samlet sett viser prognosene en nedgang i sysselsettingen på vel 21 000 personer i 2009 og ytterligere 13 000 personer i 2010, noe som tilsvarer en nedgang på henholdsvis 0,8 og 0,5 prosent. Etter en svak økning i sysselsettingen fra 2010 til 2011 anslås en sysselsettingsvekst i 2012 på 1,2 prosent.

Med redusert sysselsetting framover vil ledigheten fortsette å øke. Fra et årsgjennomsnitt i AKU-ledigheten på 2,6 prosent i 2008, anslås ledigheten å stige jevnt til et årsgjennomsnitt på 4,7 prosent i 2011. SSB antar at ledigheten når en topp på knapt fem prosent i løpet av 2011. Det tilsvarer om lag 130 000 personer. Gjennom slutten av 2011 og 2012 regner SSB med at ledigheten går noe ned.

Ledigheten blant innvandrere

Figur 1 viser arbeidsledigheten blant innvandrere og nordmenn for øvrig siden 2001. Figuren er hentet fra Cappelen og Tveter (2009). Det er flere interessante trekk ved utviklingen. Av figuren øverst til venstre ser vi at det er klare nivåforskjeller mellom ledigheten blant innvandrere sett under ett og resten av befolkningen. Dette kan skyldes at kvalifikasjonene blant innvandrerne er lavere enn i den øvrige befolkningen. Ledigheten blant dem med kun grunnskoleutdannelse har for eksempel vært høyere enn den gjennomsnittlige ledigheten blant innvandrere i denne perioden. Det skjuler seg imidlertid store forskjeller mellom ulike innvandrergrupper. Mens ledigheten blant innvandrere fra Vest-Europa og Norden er omtrent som i befolkningen for øvrig, er ledigheten blant innvandrere fra særlig Afrika, men også Asia og Øst-Europa utenom EU, betydelig høyere.

Vi ser videre at innvandrerne som deltar i arbeidsmarkedet, har dratt nytte av opp-

gangskonjunktorene i Norge siden 2003. Ledigheten blant innvandrerne har samlet sett gått mer ned enn den samlede ledigheten. I perioden med økt ledighet før 2003 ser vi av figurene at ledigheten blant innvandrere økte betydelig mer enn blant den øvrige befolkningen. Dette viser at lav arbeidsledighet bidrar til å inkludere flere innvandrere i det norske arbeidslivet, og høy ledighet gjør integreringen vanskeligere. Også her er det forskjeller mellom innvandrergruppene. Det er særlig ledigheten blant innvandrere fra Norden som bidrar til å trekke ledigheten blant innvandrere hurtig ned de siste årene. Også innvandrere fra Afrika og Asia har opplevd en kraftigere nedgang i ledigheten enn befolkningen for øvrig.

Et høyt nivå på arbeidsledigheten innebærer også ofte et lavt nivå på yrkesdeltakelsen.¹ Det innebærer at i tillegg til at mange i en befolkningsgruppe kan være ledige, så er også mange yrkespassive. På mange vis kan slik yrkespassivitet beskrives som en skjult ledighet. Mange av disse yrkespassive ønsker arbeid, men lar være å søke – ofte på grunn av motløshet. Dette mønsteret finner vi også igjen i yrkesdeltakelsen blant innvandrerne. Tabell 1 viser yrkesprosentene, eller andelen av befolkningsgruppene som er enten sysselsatte eller ledige, etter verdensregion og kjønn. Tabellen er hentet fra Cappelen og Tveter (2009). Vi ser at yrkesdeltakelsen er høy blant innvandrere fra Vest-Europa og Norden, og naturlig nok også blant de store arbeidsinnvandrergruppene fra nye EU-land i Øst-Europa. Blant dem med høyest ledighet i figur 1, innvandrere fra Afrika, Asia og Øst-Europa utenfor EU, er også yrkesdeltakelsen betraktelig lavere enn blant nordmenn. Blant kvinner fra Afrika er kun 41 prosent yrkesaktive.

Cappelen og Tveter (2009) har utviklet økonomiske modeller som knytter arbeidsledigheten blant ulike innvandrergrupper til

Tabell 1: Andelen av befolkningen som enten er sysselsatte eller ledige etter verdensregion og kjønn

4. kvartal 2007. I prosent av personer 15-74 år i alt.

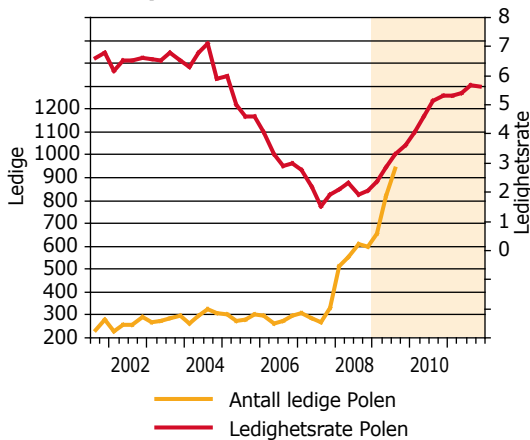
	I alt	Menn	Kvinner
Hele befolkningen	71,6	74,8	68,4
Førstegenerasjonsinnvandrere i alt	63,3	69,2	57,3
Norden	74,5	76,8	72,2
Vest-Europa ellers	72,0	77,0	65,1
Nye EU-land i Øst Europa	75,9	81,3	66,9
Øst-Europa ellers	61,9	65,0	59,4
Nord-Amerika og Oseania	64,2	70,0	58,6
Asia	56,3	63,1	50,0
Afrika	49,0	55,5	40,9
Sør- og Mellom-Amerika	65,3	71,7	60,5

utviklingen i det norske arbeidsmarkedet totalt sett. Ved hjelp av statistiske metoder har de funnet den historiske sammenhengen mellom den totale ledigheten og ledigheten blant de ulike innvandrergruppene. Ved å legge til grunn prognoser for den totale ledigheten i Norge kan modellene brukes til å predikere utviklingen i ledighet blant innvandrergruppene. Det er i modellene ikke tatt hensyn til at innvandrerne som deltar i det norske arbeidsmarkedet, har andre egenskaper enn befolkningen for øvrig. Det eksisterer trolig slike egenskapsforskjeller, noe som forklarer et varig høyere ledighetsnivå blant de fleste innvandrergruppene. I modellene er disse egenskapene ikke spesifisert, men blir tatt hensyn til gjennom konstante nivåforskjeller mellom den totale ledigheten og ledigheten i innvandrergruppene. Figurene 2–4 gjengir noen av prognosene når Statistisk sentralbyrås prognoser for den totale ledigheten fra februar 2009 i Økonomisk utsyn over året, 2008, legges til grunn.

Det er betydelig usikkerhet knyttet til disse prognosene. Dels er det usikkerhet omkring prognosene for den totale ledigheten, men det er også usikkerhet knyttet til koblingen mellom denne og ledigheten i innvandrergruppene. Dessuten er det usikkert hvorvidt egenskapene ved innvandrerne av betydning for deres yrkestilknytning, endres. Det er som nevnt over antatt at disse egenskapene forblir

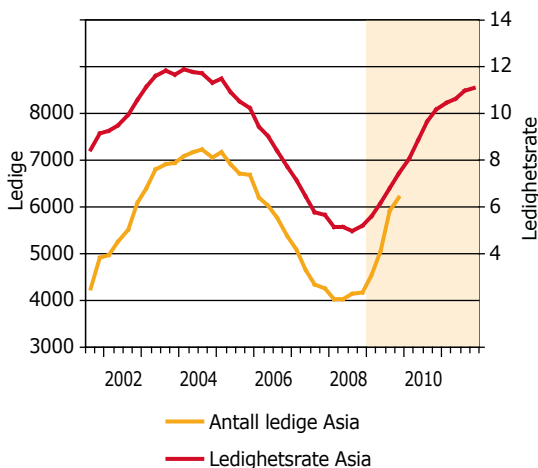
¹ Yrkesdeltakelsen beskrives også som arbeidstilbudet eller arbeidsstyrken og er definert som summen av ledige og sysselsatte.

Figur 2: Arbeidsledighet i prosent blant innvandrere fra Polen (rød strek, høyre akse) og antall ledige personer (orange strek, venstre akse)



Kilde: Cappelen og Tveter (2009)

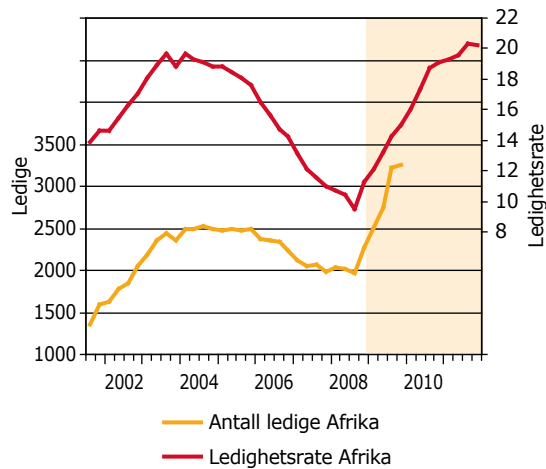
Figur 3: Arbeidsledighet i prosent blant innvandrere fra Asia (rød strek, høyre akse) og antall ledige personer (orange strek, venstre akse)



Kilde: Cappelen og Tveter (2009)

uendret. Usikkerheten til tross, det svakere arbeidsmarkedet i Norge vil trolig øke ledigheten i alle innvandringsgrupper. Av figur 2 ser vi at ledigheten blant innvandrere fra Polen vil utvikle seg relativt likt som den totale ledigheten, ifølge prognosene. Mens ledigheten ifølge SSBs prognoser ventes å stige til 4,7 prosent i 2011, når ledigheten blant innvandrere fra Polen en topp om lag ett prosentpoeng høyere det året. Blant innvandrere fra Asia når ledigheten en topp på knapt 13 prosent (figur 3), mens det er ventet over 20 prosent ledighet blant inn-

Figur 4: Arbeidsledighet i prosent blant innvandrere fra Afrika (rød strek, høyre akse) og antall ledige personer (orange strek, venstre akse)



Kilde: Cappelen og Tveter (2009)

vandrere fra Afrika i 2011 – som det var i lavkonjunktoren 2002 og 2003 (figur 4).

Avsluttende kommentarer: Utfordringene for integreringsarbeidet fra den makroøkonomiske utviklingen

Veien fra kollapsen i det amerikanske boligmarkedet til arbeidsledigheten blant innvandrere i Norge er lang og kompleks, men sammenhengen er der. I denne artikkelen har jeg forsøkt å korte ned og forenkle de komplekse sammenhengene slik at de blir tydeligere.

Utgangspunktet for den globale finanskrisen lå i en lånefinansiert vekst i amerikanske husholdningers forbruk og boliggetterspørsel i en lang periode på 2000-tallet. Den økonomiske politikken var som drivstoff til den økte låneetterspørselen, med lave renter og sterk kredittilgang. Kredittveksten kom fra det kinesiske handelsoverskuddet, som ble reinvestert i amerikanske statsobligasjoner, men kunne trolig vært unngått dersom myndighetene hadde intervenert mer aktivt i obligasjonsmarkedet. Elementer av det samme har forekommet i de fleste land i OECD-området, også i Norge.

Risikoen for tap i kredittmarkedene har vært skjult gjennom kreative innovasjoner av kompliserte spareprodukter. Investorer rundt om i hele verden har kjøpt seg inn i disse sammensatte spareproduktene. Salget av spareproduktene har generert mer kapital, som igjen har blitt lånt ut til nye investeringsprosjekter – i næringslivet og i boliger. På denne måten har det blitt blåst opp bobler i nær sagt alle kapitalmarkeder rundt omkring i verden, og dermed har kapitalmarkedene blitt knyttet sammen. I stedet for å redusere risikoen har den globaliserte økonomien økt risikoen ved vårt økonomiske system.

Kollapsen i kapitalmarkedene innebar store tap for banker, bedrifter og husholdninger. Disse har således blitt nødt til å øke sparingen for å konsolidere sin finansielle situasjon. Det har redusert etterspørselen rettet mot bedriftene i neste runde, og bedriftene har måttet si opp ansatte. Ledigheten har økt kraftig. I Norge er det først og fremst bygge- og anleggsvirksomheten og industrien som har blitt rammet. Men det er ventet at også mange tjenesteytende næringer må redusere bemanningen framover.

Økt ledighet rammer hardest de grupper som stiller svakt på arbeidsmarkedet – arbeidere med lav formell utdanning, midlertidig ansatte og ansatte med lav ansiennitet. Mange innvandrergupper rammes hardt når

arbeidsmarkedet er svakt, dels fordi mange har lav utdanning og kort arbeidserfaring, men også av andre årsaker. Siden det å være i jobb antakelig er det viktigste for at innvandrere skal bli integrert i det norske samfunnet, skaper den svake utviklingen i den norske makroøkonomien ekstra store utfordringer for integreringsarbeidet i årene framover. Når for eksempel kun 49 prosent av innvandrerne fra Afrika mellom 15 og 74 år i Norge deltar i arbeidslivet, er det utfordrende i seg selv å integrere disse i det norske samfunnet. Når arbeidsledigheten i denne gruppen i tillegg er antatt å øke fra 10 prosent i 2008 til 20 prosent i 2011, kan en forvente at integreringen blir enda vanskeligere. Disse tallene innebærer at under 40 prosent av afrikanerne i arbeidsfør alder i Norge vil være sysselsatt i 2011.

Referanser

Cappelen og Tveter (2009): Modellering og prognoser av arbeidsledighet blant innvandrere. Notater 2009/32. Statistisk sentralbyrå.

Minsky, H. (1982): *The Financial Instability Hypothesis: Capitalistic Processes and the Behaviour of the Economy*. I Kindleberger, C.P. og J-P. Laffargue (red.), *Financial Crises: Theory, History and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 13–29.

Innvandrere og arbeidsmarkedet – hva kan vi lære av tidligere økonomiske kriser?



Ola Honningdal Grytten er professor i økonomisk historie ved Institutt for samfunnsøkonomi, Norges Handelshøyskole (NHH) i Bergen og spesialrådgiver i Norges Bank. Hans faglige spesialområder er økonomiske kriser, arbeidsmarkedshistorie, levestandardutvikling, prishistorie og historiske nasjonalregnskaper.

Innvandringen til Norge har variert i karakter og styrke gjennom historien. Fra 1500-tallet var det en betydelig innvandring av velstående håndverkere og kjøpmenn, som etter hvert utgjorde et viktig innslag i byenes borgerskap. I siste halvdel av 1800-tallet ble arbeidsinnvandring fra våre naboland langt viktigere og er hovedformen for innvandring i dag. I den nyere historien, som strekker seg fra 1800-tallet, er innvandrere ofte blitt marginalisert i arbeidsmarkedet i dårlige tider. Det har gitt seg utslag i mindre innvandring, sterkere og raskere utslag i arbeidsledigheten og økte sosiale forskjeller.

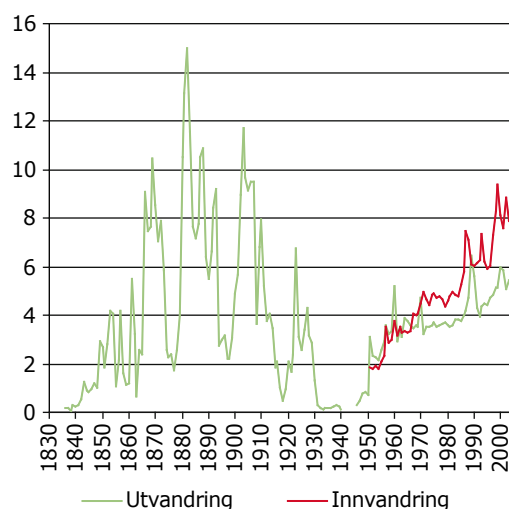
Migrasjon

For å belyse trender i inn- og utvandringen vil vi først se på en figur over ut- og innvandring fra Norge per tusen innbyggere. Mens vi har konsistente tall for utvandring fra 1836, har vi ikke tilsvarende tilgjengelige tall for innvandring før 1951. Statistisk sentralbyrå har imidlertid publisert tall om utenlandsfødte helt tilbake til folketellingen av 1865. Den gang var 1,2 prosent av befolkningen på 1,7 millioner født i utlandet, flertallet i Sverige. I 1920 hadde antall utenlandsfødte økt til 2,8 prosent. Mellom de to verdenskrigene var det lite innvandring, bortsett fra returflytting av norskamerikanere fra det hardt kriserammede USA. I 1950 var 1,4 prosent av befolkningen født i utlandet. Per 1. januar 2009 var det 423 000 innvandrere i Norge foruten

86 000 norskfødte personer med innvandrerforeldre. Til sammen utgjorde de da 10,6 prosent av befolkningen.

Data for inn- og utvandring er gjengitt i figur 1 og viser sterke utvandningsbølger frem til 1930 og deretter relativt mindre utvandring, men med en stigende tendens frem til i dag. Innvandringen viser en sterk veksttrend og gikk fra 1971 permanent forbi utvandringen med unntak av kriseåret i norsk økonomi i 1989. I dag nærmer innvandringen seg tre ganger nivået av utvandringen, og er på samme relative nivå som under de største utvandningsbølgene på 1800-tallet.

Figur 1. Innvandring til og utvandring fra Norge per 1000 innbyggere.

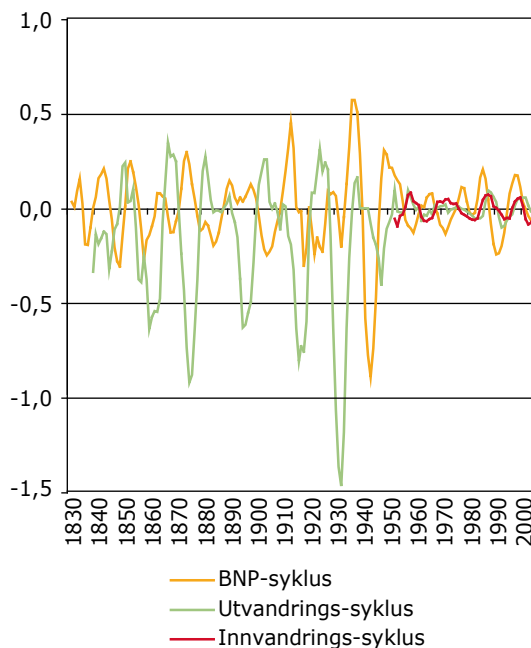


Kilde: Statistisk sentralbyrå

Migrasjon og konjunkturer

For å kartlegge bevegelser i konjunkturer, inn- og utvandring ser vi på kortsiktige utslag fra trend. Om vi ser på de historiske svingningene, finner vi en tendens til at utvandringen fra Norge i stor grad var motsyklisk frem til begynnelsen av 1980-årene. Det innebærer at utvandringen ofte økte i dårlige tider og falt i gode tider, som illustrert i figur 2 nedenfor.

Figur 2. Syklusutslag i inn- og utvandring i prosent og bruttonasjonalprodukt per innbygger i promille



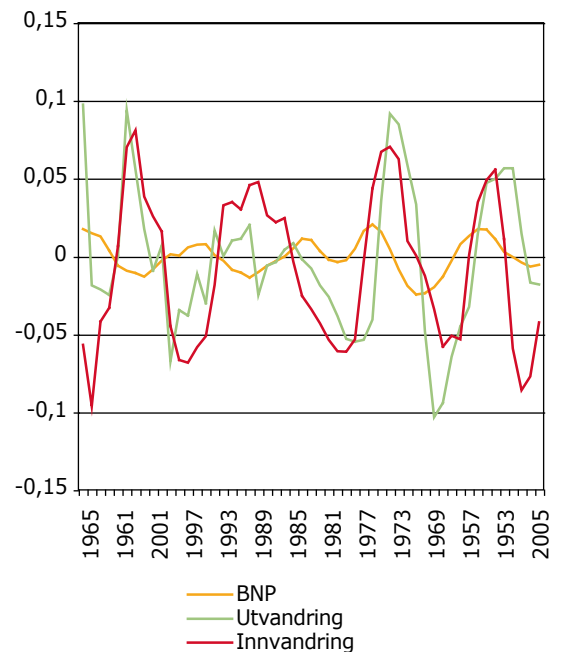
Kilder: Norges Bank og Statistisk sentralbyrå
Beregnet som avvik fra polynomisk trend estimert ved HP-filter

Med andre ord har Norge tradisjonelt eksportert betydelig arbeidskraft i de årene vår egen økonomi har vært svak. På den måten har vi dradd fordel av det internasjonale arbeidsmarkedet. Kanskje er det noe overraskende at innvandringen også var motsyklisk i forhold til konjunkturerne i hele etterkrigstiden frem til 1980-årene. Men det kan nok i stor grad forklares ut fra stor velstandsøkning og fremveksten av velferdsstaten.

Om vi ser på et nærbilde av konjunkturer og flyttemønsteret fra 1950-årene og frem til i dag, ser vi at både inn- og utvandring har vært mer synkron i forhold til konjunkturerne

fra slutten av 1970- og begynnelsen av 1980-årene, som vist i figur 3. Det ser ut som om inn- og utvandring i større grad har vært medsyklisk, men med en viss tidsforskyvning. Toppene i innvandringsyklusene har kommet en tid etter konjunkturtoppene og falt i etterkant av konjunkturedgangene. Utvandringen har vist et enda større etterslep, slik at den har økt mest etter at konjunkturtoppene har vært på det høyeste, og falt mest nærmere konjunkturbunnen. Utvandringen har således de siste årene vært noe mer motsyklisk enn innvandringen.

Figur 3. Syklusutslag innvandring, utvandring og bruttonasjonalprodukt per innbygger i prosent



Kilder: Norges Bank og Statistisk sentralbyrå

Historiske erfaringer

Historien sier oss en hel del om hvordan innvandrere og det som kan oppfattes som marginale grupper, har opplevd konjunktursvingninger og krisearer i arbeidsmarkedet. Vi ser en helt klar tendens til at innvandrere, uføre og kvinner har opplevd krisetider som tøffere enn andre i arbeidsmarkedet.

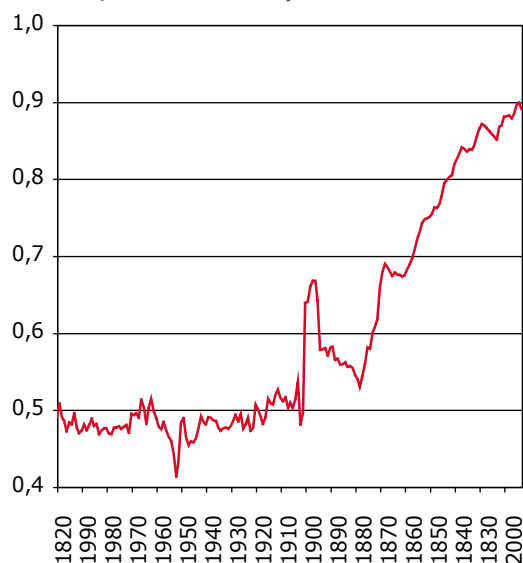
1800-tallet

Historiske nasjonalregnskaper viser oss at norsk velstand per innbygger var høyere enn i Sverige

og Finland gjennom så å si hele 1800-tallet. Sterk vekst i eksportnæringer som trelast, fiske og skipsfart gjorde at det var større tilgang på godt betalt arbeid i Norge enn i disse nabolandene. Følgelig var det betydelig nettoinnvandring hit fra disse to landene. Statistikken viser oss at vandringene fra Sverige til Norge var over dobbelt så høy i de tre siste tiårene på 1800-tallet. Den var i tillegg lavere i kriseårene i siste halvdel av 1870-årene og frem til 1887, mens nettoinnvandringen til Norge fra Sverige økte i gode år for norsk økonomi. Når så Norge gikk inn i en alvorlig finans- og boligkrise fra høsten 1899 med betydelige ringvirkninger til realøkonomien frem til og med 1905, falt den svenske innvandringen til Norge med nesten 60 prosent, samtidig som norsk utvandring til Sverige økte tilsvarende. Effekten var at man gikk fra kraftig nettoinnvandring til nettoutvandring mellom de to landene under kriseårene. Samtidig passerte svensk velstand den norske og nettoutvandringen til Sverige ble mer eller mindre permanent frem til de siste tiårene frem mot i dag, hvor betydelig høyere lønnsnivå her hjemme har ført til en solid nettoinnvandring fra Sverige.

Et annet interessant trekk ved utviklingen på 1800-tallet er kvinners plass i arbeidslivet. Vi har relativt god historisk statistikk på lønnsforholdet mellom kvinner og menn.

Figur 4. Lønnsnivå for kvinner i forhold til menn. 1,0 tilsvarer 100 prosent



Kilder: Norges Bank og Statistisk sentralbyrå

Ut fra figur 4 holdt den langsiktige lønnsandelen til kvinner seg i underkant av 50 prosent av menns lønnsnivå på hele 1800-tallet, til tross for store kortsiktige svingninger. Det var imidlertid en tendens til at kvinnelønnen sank i forhold til menns lønn i kriseår (slutten av 1850- og 1860-åra, andre halvdel av 1870-åra og 1880-åra og de første åra av 1900-tallet). Vi ser helt klart den samme tendensen under de harde 1930-åra, under andre verdenskrig, tilbakeslaget i 1957–1958 og under siste del av finanskrisen rundt 1990. Trendmessig oppstod det imidlertid en betydelig utjevning i kvinners avlønning i forhold til menn, spesielt etter andre verdenskrig og frem til i dag. Forskjellen er redusert til drøyt ti prosent.

I tillegg til at kvinner kom relativt dårlig ut lønnsmessig i krisetider på 1800-tallet, var de ofte de første som måtte gå fra jobben sin i nedgangstider. Det siste momentet representerer den klareste tendensen. Det var en helt bevisst holdning både fra bedriftsledere, embetsmenn og politikere. Argumentasjonen var at hovedforsørger helst måtte få beholde jobben i krisetider. På den måten fikk familiene en bedre buffer mot dårlige tider. Rasjonale var altså sosialpolitisk.

Mellomkrigstiden

Perioden fra 1914 til og med 1945 betegnes ofte med kriser for norsk og internasjonal økonomi. Imidlertid var bildet blandet. I løpet av denne perioden gjennomgikk Norge to verdenskriger med ødeleggende effekt på økonomien, foruten tre økonomiske kriser i fredsår: på begynnelsen og midten av 1920-tallet og første del av 1930-tallet. Imidlertid kjennetegnes perioden også av år med meget sterk vekst. Totalt sett var faktisk den økonomiske veksten historisk sett ikke ubetydelig i disse årene. Problemene på arbeidsmarkedet var imidlertid store helt fra høsten 1920 og frem til et godt stykke ut i andre verdenskrig. Ledigheten nådde rekordhøyder. På årsbasis var den oppe i 11 prosent av den samlede arbeidsstyrken i 1933. I industrien nådde den kanskje 20 prosent.

I 1937 ble det utgitt et omfattende bokbind på hele 863 sider om sosiale forhold i Norge i mellomkrigsårene sett i et historisk, demografisk, juridisk, politisk og økonomisk perspektiv. Her beskrives blant annet forholdene i arbeidsmarkedet inngående av representanter for det offentlige, næringslivet og veldedige organisasjoner. Det går klart frem fra de fleste bidragsyterne at kvinner og marginale grupper var blant dem som må ta den hardeste støytten i kriseårene. Riktignok var arbeidsledigheten betydelig lavere i de typiske kvinneyrkene enn i mannsdominerte yrker, men især gifte kvinner ble åpenbart diskriminert i arbeidsmarkedet. Med arbeiderbevegelsen i spissen vedtok flere kommuner forordninger som ga prioritet til menn fremfor gifte forsørgede kvinner ved ansettelser både på 1920- og 1930-tallet. Dette vedvarte helt til Høyesterett erklærte vedtektene for ulovlige i 1939.

Det fremheves ellers i bindet at «omstreifere av forskjellige slag» var blant de største taperne under krisene. Ikke bare økte arbeidsledigheten betydelig mer blant dem enn andre, men diskrimineringen betegnes som sterkt økende. Samtidig ble de dekket langt dårligere av offentlige sosialordninger. Frivillige organisasjoner, som Frelsesarmeen og Indremisjonen, ble ofte deres redning.

Ellers var dette en periode der de mange arbeidsledige ble de store taperne. Bare rundt fem prosent av arbeidsstyrken var forsikret mot arbeidsledighet gjennom fagforeningenes ledighetskasser. Utbygging av allmenn ledighetstrygd, i første omgang for industriarbeidere, skjedde først mot slutten av perioden. Dagpengesatsene for de arbeidsledige og de som var sysselsatte i nødsarbeid, var i tillegg beskjedne og synkende i forhold til lønnsnivået for øvrig. Antall forsørgere på sosialstøtte ble tredoblet fra 1920 til 1935.

Et stort problem på 1930-tallet var at USA stengte sine grenser for innvandrere. Tidligere hadde typisk 10 000–20 000 nordmenn årlig utvandret til Amerika. Den største gruppen blant disse var menn i arbeidsdyktig

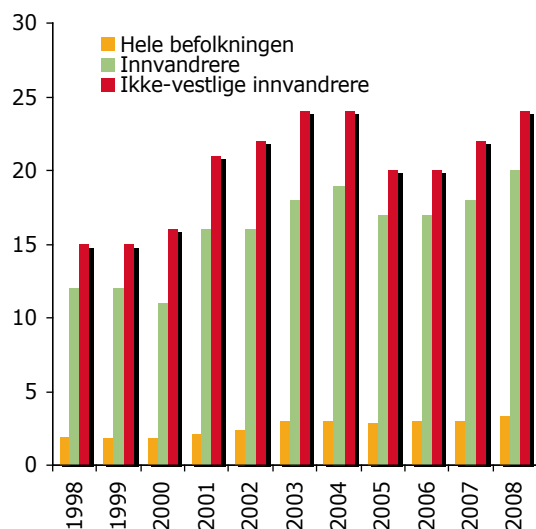
alder. Disse ble nå kastet inn på det norske arbeidsmarkedet. Ledigheten blant ungdom vokste raskt og var høyere enn i arbeidsstyrken ellers. Verst gikk det likevel ut over det man oppfattet som marginale grupper. Innvandringen til Norge stoppet nesten helt opp, bortsett fra flere tusen norskamerikane, som flyttet fra krisen i USA, som tross alt var langt dypere enn her hjemme.

Nyere tendenser

Tendensene etter andre verdenskrig har gått mot en stadig økende integrering i arbeidsmarkedet. Lønnsnivået er blitt utjevnet og det er blitt lettere for mange å komme seg inn på arbeidsmarkedet. Imidlertid har innvandringen etter krigen ikke hatt like mye karakter av arbeidsinnvandring som før. Det skyldes i første rekke at politiske og sosiale årsaker er blitt viktigere. Under den siste høykonjunkturen er igjen arbeidsinnvandring fra Europa blitt svært viktig. En klar tendens er at denne var meget høy under siste oppgangskonjunktur, men har falt etter de nåværende økonomiske problemer kom til overflaten. Det til tross for at de økonomiske problemene synes å være mye mildere i Norge enn i de fleste andre land. Selv om vi har fått et regionalt arbeidsmarked for størstedelen av Europa, henger det igjen betydelige forskjeller.

Figur 5 viser andelen personer med vedvarende lav inntekt. Her er OECDs definisjon benyttet, det vil si de som tjener under halvparten av mediangjennomsnittet. For å ha vedvarende lavinntekt må en person ha en gjennomsnittlig husholdningsinntekt etter skatt per forbruksenhet som i en treårsperiode er lavere enn lavinntektsgrensen. Figuren viser tydelig at det er langt flere med lav inntekt blant innvandrere enn i befolkningen som helhet. Verst er det for ikke-vestlige innvandrere.

Figur 5. Lavtlønnede etter OECDs definisjoner (under 50 prosent av gjennomsnittsmedian)



Kilder: OECD og Statistisk sentralbyrå

Oppgavene for innvandrere gjelder også førstegegenerasjonsbarn av innvandrere

Vi ser også at antall fattige økte betydelig i innvandrergруппene under forrige nedgangskonjunktur rett etter millenniumskiftet. Samme tendens ser vi under problemene for økonomien nå. Om lag en femdel av den samlede innvandrerbefolkningen og en firedel av den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen tilhører nå lavinntektsgruppen i Norge, mot vel tre prosent for befolkningen som helhet. Dette må karakteriseres som meget store forskjeller.

Tendensen avspeiles også i arbeidsledighetsstatistikken. Tabell 1 viser at ledigheten er

betydelig høyere blant innvandrere og deres norskfødte etterkommere enn i arbeidsstyrken for øvrig. Verst er situasjonen for arbeidssøkende fra Afrika, Asia og Øst-Europa. Etter at problemene begynte å melde seg også for norsk økonomi høsten 2008, har registrert ledighet økt betydelig. Om vi ser i relative termer, har ledigheten økt mest blant ikke-innvandrere. Men i absolutte termer er økningen desidert størst blant innvandrere og deres barn.

Igjen er det innvandrere fra ikke-vestlige land som er taperne, med en ledighet som varierer fra i overkant av tre til nesten seks ganger høyere enn for ikke-innvandrere.

Konklusjoner

Denne oversikten viser at utvandringen fra Norge, med unntak av de internasjonale kriseårene på 1930-tallet, tradisjonelt har vært betydelig større enn innvandringen. Ofte var det godt betalt arbeid som motiverte til flytting. Vi har også sett at utvandringen tenderte til å være motsyklisk, det vil si størst under dårlige år her hjemme. Fra 1970-årene ble innvandringen permanent større enn utvandringen og er i dag nesten tre ganger så høy. Fra ca. 1980 er det vanskelig å finne et motsyklisk element i vandringsene, som heller synes å være prosykliske. Internasjonalt gode tider drar spesielt mange til et velstående land som Norge.

Tabell 1. Registrert arbeidsledighet. Prosent

	Februar 2008	Februar 2009	Endring	Relativ endring
Hele arbeidsstyrken	1,7	2,6	0,9	53
Arbeidsstyrken ekskl. innvandrere	1,4	2,2	0,8	57
Innvandrere i alt	4,4	6,6	2,2	50
Fra Norden	1,7	2,8	1,1	65
Fra Vest-Europa ellers	1,8	3,5	1,7	94
Fra Nord-Amerika og Oseania	1,9	2,5	0,6	32
Fra Sør- og Mellom-Amerika	4,4	6,1	1,7	39
Fra Øst-Europa (EU)	2,3	8,2	5,9	257
Fra Øst-Europa ellers	5,4	7,0	1,6	30
Fra Afrika	10,5	12,1	1,6	15
Fra Asia	5,9	7,4	1,5	25

Kilder: NAV og Statistisk sentralbyrå

Oppgavene for innvandrere gjelder også norskfødte med innvandrerforeldre

Vi har også sett at det som opp gjennom tidene gjerne har blitt regnet som marginale grupper i arbeidsmarkedet, det vil si kvinner, innvandrere, omstreifere og minoriteter, er blitt ytterligere marginalisert i dårlige tider i økonomien. Det har skjedd ved at de lettere har mistet jobb og hatt vanskeligere tilgang på sosiale støtteordninger. Begrunnelsen har vært å beskytte hovedforsørgere i den typiske familieenheten.

Også i dag ser vi at innvandrere lett blir en tapende part i arbeidslivet under økonomisk svake år. Det gjenspeiler seg i betydelig høyere arbeidsledighet og langt flere lavtlønnede enn i arbeidsstyrken som helhet. Innvandrere med en ikke-vestlig bakgrunn kommer helt klart dårligst ut.

Referanser

- Backer, Julie 1965, *Ekteskap, fødsler og vandring i Norge 1865–1960*, Samfunnsøkonomiske studier, nr. 13, Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Bergh, Trond et al. 1983, *Norge fra u-land til i-land: vekst og utviklingslinjer 1830–1980*, Gyldendal, Oslo.
- Furre, Berge 1991, *Vårt hundreår: norsk historie 1905–1990*, Det Norske Samlaget, Oslo.
- Grytten, Ola Honningdal 2004, «The gross domestic product for Norway 1830–2006», Eitrheim, Øyvind et al. (red.), *Historical Monetary Statistics for Norway 1819–2003*, Norges Bank, Oslo, s. 241–288.
- Grytten, Ola Honningdal 2007, «Nominal wages in Norway 1726–1940 by occupation», Eitrheim, Øyvind et al. (red.), *Historical Monetary Statistics for Norway – Part II*, Norges Bank, Oslo, s. 231–342.
- Hodne, Fritz og Ola Honningdal Grytten 2000, *Norsk økonomi i det 19. århundre*, Fagbokforlaget, Bergen.
- Hodne, Fritz og Ola Honningdal Grytten 2002, *Norsk økonomi i det 20. århundre*, Fagbokforlaget, Bergen.
- Krantz, Olle 2005, «Hur påverkades Sveriges ekonomiska tillväxt av Den svensk-norska union?», Fossen, Anders Bjarne (red.), *Bergenserne og 1905*, Bergens Historiske Forening, Bergen, s. 242–252.
- NOS (XII. 291) 1978, *Historisk statistikk 1978*, Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- NOS (C. 188) 1994, *Historisk statistikk 1994*, Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Storsteen, Einar (red.) 1937, *Social håndbok for Norge*, Norsk Forening For Socialt Arbeide, Oslo.

Eksport av mennesker



Joseph Chamie er forskningsleder ved Center for Migration Studies (CMS) i New York. CMS støtter opp under og påtar seg forskningsoppdrag, og fungerer som forum for debatt om internasjonal migrasjon. Han er også redaktør for tidsskriftet *International Migration Review* som internasjonalt anses som det kanskje viktigste tidsskriftet for studier av internasjonal migrasjon, etniske relasjoner og flyktningsspørsmål. Joseph Chamie har tidligere vært direktør for FNs Befolkningsavdeling.

Denne artikkelen er tidligere publisert i Yale Global, som gis ut av Yale Center for the Study of Globalization. Artikkelen er oversatt fra engelsk til norsk og trykkes etter avtale med forfatteren og Yale Global.

En ytterligere forverring av verdensøkonomien kan føre til at fattige mennesker søker arbeid i nye land – eller vender hjem

Når et lands befolkning vokser mer enn landets økonomi kan bære, har myndighetene to muligheter: De kan la være å handle og dermed tillate at fattigdom sprer seg i landet, eller eksportere mennesker. Mange land har lyktes med denne strategien. I 2008 sendte utvandrede arbeidere nesten 300 milliarder amerikanske dollar tilbake til utviklingsland.

Det er imidlertid sannsynlig at den verdensomfattende økonomiske krisen som nå rammer i-landene hardt, vil føre til store endringer. Det er ventet at mange arbeidsutvandrere nå vil bli tvunget til å vende tilbake til hjemlandet, og mindre pengeoverføringer fra arbeidsutvandrerne vil føre til en ytterligere forverring av utviklingslandenes situasjon.

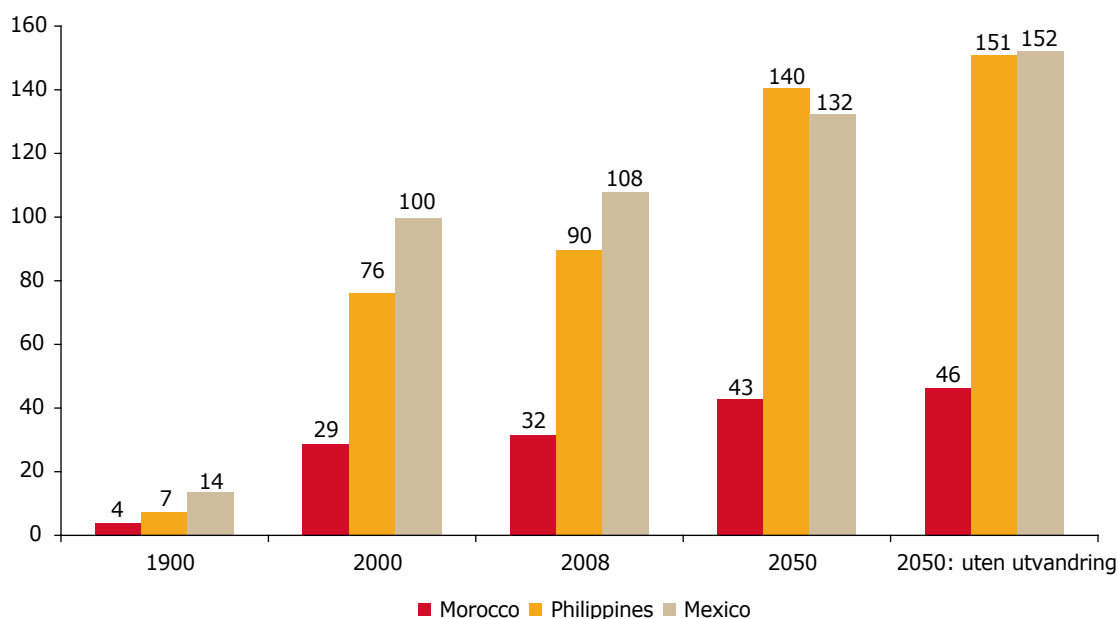
Mange utviklingsland har sett fordelene ved økt migrasjon og lagt til rette for at arbeidere og deres familier har kunnet flytte til andre land. Landene som har eksportert arbeidskraft, har kunnet dra fordel av verdifull utenlandsk valuta de har fått gjennom pengebeløp sendt hjem fra deres borgere.

I tillegg har utvandringen redusert disse landenes egen arbeidsledighet og dermed fattigdommen og risikoen for sosial uro i disse landene.

Den globale finanskrisen kan ramme de landene som tidligere har dratt fordel av arbeidsutvandringen, og sannsynligvis vil levekårene i disse landene som har eksportert arbeidskraft, forverres. Økende arbeidsledighet i land som frem til nå har importert arbeidskraft, vil føre til at disse landene utsteder færre arbeidstillatelser til arbeidsinnvandrere. I tillegg vil det bli strammet inn når det gjelder oppholdstillatelser på grunnlag av familie-gjenforening. Landene vil samtidig gi arbeidsledige utlendinger insentiver til å reise hjem. Dette vil spesielt ramme arbeidsinnvandrere med ulovlig opphold. Allerede før finanskrisen var det en utbredt oppfatning i Europa og USA om at innvandringen var for høy og burde begrenses. Etter finanskrisen vil folkevalgte i Europa og USA oppleve økende press for å redusere antall utenlandske arbeidstakere betydelig.

Etter hvert som arbeidsutvandrerne vender hjem eller reduserer beløpene de overfører til sin familie i hjemlandet, vil disse landene oppleve økende økonomiske problemer, noe som igjen vil kunne medføre økende arbeidsledighet og politisk uro. Flere utviklingsland har innsett dette og gjennomfører tiltak for å møte de forventede sosiale og politiske konsekvensene av en slik utvikling, for eksempel ved å bevilge penger til utsatte industrier for å hindre permitteringer og

Figur 1. Marokkos, Filippinenes og Mexicos befolkningstall: 1900–2050.



oppsigelser, og ved å iverksette opplysningskampanjer for å begrense de forventede sosiale og politiske konsekvensene av den økonomiske nedturen.

Mexico, Marokko og Filippinene er typiske eksempler på land som har møtt disse utfordringene og som har anvendt en demografisk strategi for utvikling.

Mexico, Marokko og Filippinene hadde relativt lave befolkningstall på begynnelsen av 1900-tallet – henholdsvis 14 millioner, 4 millioner og 7 millioner. I år 2000 hadde den meksikanske og marokkanske befolkningen syvdoblet seg, til henholdsvis 100 og 29 millioner, mens den filippinske befolkningen tidoblet seg til 76 millioner. Det er forventet at den meksikanske, marokkanske og filippinske befolkningen vil være på henholdsvis 132 millioner, 43 millioner og 140 millioner innen 2050. Uten utvandring vil befolkningstallene øke enda mer, til henholdsvis 152 millioner, 46 millioner og 151 millioner (figur 1).

Slik hurtig befolkningsvekst kombinert med manglende tilgang på arbeid har ført til at ca. ti prosent av Mexicos, Marokkos og Filippinenes befolkning lever og arbeider i utlandet.

Filippinene har kanskje det mest avanserte offentlige programmet for å fremme syssel-

setting i utlandet. Det såkalte *Philippine Overseas Employment Administration* ble etablert for mer enn 25 år siden, og har blitt en integrert del av landets arbeids- og sysselsettingsdepartement. I likhet med Filippinene har også Mexico byråer som skal hjelpe meksikanere som arbeider i utlandet, for eksempel *Programmet for meksikanske samfunn i utlandet*. I tillegg har regjeringen satt i gang et program kjent som «3x1», som innebærer at for hver amerikanske dollar en meksikansk forening i utlandet sender til et meksikansk utviklingsprosjekt, bidrar regjeringen med tre dollar. På tilsvarende måte opprettet Marokko i 1990 et departement som skal hjelpe marokkanere som arbeider i utlandet, samt en organisasjon ved navn *Fondation Hassan II pour les Marocains Résidant à l'étranger*, som holder kontakt med marokkanske arbeidsutvandrere.

I 2008 sendte arbeidsutvandrere fra Mexico, Marokko og Filippinene hjem henholdsvis 24, 7 og 17 milliarder amerikanske dollar. I Mexico er pengeoverføringer fra arbeidsutvandrere den nest største kilden til utenlandsk valuta etter olje. Slike pengeoverføringer er også viktige for de marokkanske og filippinske økonomiene, der de står for henholdsvis 10 og 14 prosent av BNP.



Dersom mange utenlandsarbeidende borgere vender hjem, vil de tre landene møte økende arbeidsledighet og økonomiske problemer som følge av dette, noe som igjen kan føre til sosial uro og kanskje også politisk ustabilitet. Dersom de store pengestrømmene fra utlandet stanser, vil millioner av meksikanere, marokkanere og filippinere som har blitt avhengige av disse pengeoverføringene, oppleve å få redusert sin levestandard og noen vil bli del av den fattige underklassen. Fordi pengeoverføringene fra utlandske arbeidere primært brukes til forbruk, vil en reduksjon i overføringer etter all sannsynlighet påvirke hele økonomien i disse landene negativt.

Selv om de velstående og industrialiserte delene av verden har hatt høy etterspørsel etter arbeidskraft, har denne etterspørselen vært lavere enn det enorme tilbudet på arbeidskraft som finnes i mindre utviklede land. Dette misforholdet kan illustreres ved at det for hver person i arbeidsfør alder, dvs. mellom 15 og 64, i industrilandene finnes fire arbeidsføre i samme alder i utviklingslandene. En særskilt utfordring knytter seg til at arbeidsmarkedene i de afrikanske landene ikke kan absorbere det høye antallet arbeidere der, og at mange dermed vil migrere illegalt til Europa.

Denne demografiske ubalansen er i ferd med å øke. Det er beregnet at befolkningsveksten i de underutviklede regionene i de nærmeste tiårene vil komme til å være langt høyere enn befolkningsnedgangen i industrilandene. Mens det antas at Europas befolkning kommer til å synke med 67 millioner innen 2050, viser prognosene at Afrikas befolkning kommer til å øke med ytterligere en milliard i den samme perioden. Det er forventet at det vil bli 34 millioner færre i alderen 15–24 år i Europa i 2050, mens antallet personer i samme aldersgruppe i Afrika forventes å vokse med 165 millioner i samme periode.

De store og økende demografiske forskjellene mellom regionene forverres av de enorme forskjellene i levekår. I store deler av den

tredje verden, spesielt i Afrika og i Sør-Asia, har befolkningen allerede lave lønninger, dårlig helsetilbud og få og begrensede arbeidsmuligheter. Situasjonen er spesielt vanskelig i utkantstrøk. I tillegg har mange en vanskelig sikkerhetssituasjon.

Allerede før finanskrisen migrerte flere titalls millioner menn og kvinner ulovlig. Mottakerlandene strammet inn grensekontrollen og mulighetene for innvandring, og innførte nye retningslinjer og rutiner, bl.a. bruk av bilder, fingeravtrykk, langvarig internering, deportering, innvandringsforbud, mellomstatlige avtaler og andre initiativ for å redusere strømmen av ulovlige innvandrere.

For noen måneder siden finansierte EU opprettelsen av *Centre for Migration Information and Management* i Bamako i Mali. Senteret gir råd og informasjon om hvordan man kan etablere seg og jobbe i Europa på lovlig vis, samtidig som organisasjonen opplyser om farene ved ulovlig innvandring. For kort tiden siden kunngjorde FN og EU et felles initiativ til 15 millioner euro for å fremme lovlig innvandring, begrense den farlige og illegale delen av innvandringen, og beskytte arbeidsmigranter i den nåværende økonomiske krisetiden.

Tiltakene for håndtering av ulovlig innvandring er likevel utilstrekkelige, og de kommer for sent. Den globale økonomiske krisen, de store og økende forskjellene i levestandard, politisk ustabilitet og usikkerhet, og de store demografiske forskjellene mellom rike og fattige regioner skaper sterke migrasjonskrefter. Disse kreftene medfører at millioner av mennesker i den tredje verden, spesielt unge mennesker, presses til å migrere, illegalt om nødvendig, til rike industriland. Sett i forhold til disse kraftige pull og push-faktorene vil advarslene, informasjonskampanjene, tostatsavtalene, sanksjonene og til og med straffer trolig ikke være nok til å begrense den økende illegale migrasjonen.

Krisens virkninger på innvandrernes arbeidsmarked i Sverige



Jan Ekberg er professor i økonomi ved The Center of Labour Market Policy Research (CAFO) ved Universitetet i Växjö i Sverige. Ekbergs forskningsområder er økonomiske konsekvenser av innvandringen etter annen verdenskrig og innvandreres posisjon på arbeidsmarkedet.

Innledning

Verdensøkonomien opplever nå en dyp økonomisk krise. Hvordan kan denne forventes å påvirke innvandrernes stilling på arbeidsmarkedet? Hvilke erfaringer har vi fra tidligere dype lavkonjunkturer? Svensk økonomi opplevde en dyp krise i første halvdel av 1990-tallet. Hvordan påvirket denne krisen innvandrernes stilling på arbeidsmarkedet? Hvordan ble integreringspolitikken og arbeidsmarkedspolitikken utformet overfor innvandrerne?

Full sysselsetting og jevn inntektsfordeling har i etterkrigstiden vært sentrale mål for den økonomiske politikken i Sverige. Målene omfatter både innfødte og innvandrere. Dessuten finnes en integreringspolitisk målsetting som sier at innvandrere (også flyktninger) skal ha samme muligheter på arbeidsmarkedet som innfødte. Alle måldokumenter til tross kan det konstateres at innvandrernes stilling på det svenske arbeidsmarkedet er blitt svekket gjennom de siste 25 årene. En viss forbedring er riktignok skjedd den siste tiden, men arbeidsløsheten er fortsatt vesentlig høyere og sysselsettingsgraden vesentlig lavere for innvandrere enn for innfødte. Spørsmålet er hva som vil skje de nærmeste årene?

Denne presentasjonen er organisert i henhold til følgende: Først kommer en kort beskrivelse av innvandringen til Sverige i etterkrigstiden. Deretter blir det redegjort for

hvordan sysselsettingssituasjonen til innvandrerne, sammenlignet med innfødte, er forandret over tid i etterkrigstiden. Så følger et avsnitt om krisen på 1990-tallet og hvordan innvandrernes sysselsettingssituasjon da ble forandret. Hadde integreringspolitikken og arbeidsmarkedspolitikken noen betydning? Hva har vi lært av 1990-tallskrisen?

1,2 millioner utenlandsfødte i Sverige

Antallet innvandrere i Sverige har økt raskt i etterkrigstiden. Ifølge Statistiska centralbyråns (SCBs) befolkningsstatistikk har utviklingen vært slik: Andelen utenlandsfødte av landets befolkning var bare litt over én prosent i 1940. Den økte så til ca. fire prosent i 1960, til nesten syv prosent i 1970, til vel ni prosent i 1990 og til over 13 prosent eller mer enn 1,2 millioner i begynnelsen av 2009. Dessuten har et økende antall personer født i Sverige foreldre hvorav den ene eller begge er født i utlandet. Vi kaller disse innfødte med innvandrerbakgrunn. Antallet fødte i Sverige med minst én forelder født utenlands var i begynnelsen av 2007 mer enn 930 000. Av disse har ca. 60 prosent en forelder som er født i Sverige. Den store andelen skyldes at mange i den tidlige etterkrigsinnvandringen var enslige som så dannet familie i Sverige. I senere innvandring er andelen mindre.

Innvandringens struktur er sterkt forandret. Etter flyktninginnvandringen i krigsårene gikk innvandringen hovedsakelig over til å bli en arbeidskraftsinnvandring fra Europa. Det var også en flyktninginnvandring fra Ungarn i slutten av 1950-tallet, og fra Polen og Tsjekia i slutten av 1960-tallet. Flyktninginnvandringen var liten sammenlignet med den øvrige innvandringen. Etterkrigstidens første innvandringsbølge varte frem til midten av 1970-tallet. Deretter gikk innvandringen mer og mer over til en flyktning- og familieinnvandring. Innvandrerne i den andre innvandringsbølgen har ofte utenomeuropeisk opprinnelse. Det er en innvandring som fortsatt pågår, men samtidig har det den siste tiden også forekommet noe arbeidskraftsinnvandring fra de nye EU-landene. Endringen i innvandringens struktur har forandret landsammensetningen sterkt blant utenlandsfødte i Sverige. Av utenlandsfødte som bodde i Sverige i 1970, var 60 prosent født i et annet nordisk land, 30 prosent født i øvrige Europa og 10 prosent født utenfor Europa. I 2007 var tilsvarende andeler henholdsvis 25 prosent, 35 og 40 prosent.

Forandringer i innvandrernes sysselsettingssituasjon i perioden 1950–2008

Innvandrernes arbeidsmarkedssituasjon har gjennomgått store forandringer i etterkrigstiden. I en oversikt begrenser vi oss til noen enkle mål. Det ene er sysselsettingsgrad, det vil si andelen i en bestemt aldersklasse som har lønnet arbeid. Det andre er arbeidsinntekt. En oppsummering i tabell 1 viser aldersstandardisert og kjønnsstandardisert indeks for sysselsettingsgrad samt årlig arbeidsinntekt blant utenlandsfødte sammenlignet med innfødte.

Hvordan indeksen leses, fremgår av følgende eksempel. I 1960 var indeks for utenlandsfødte 104, noe som betyr at utenlandsfødte ved samme alders- og kjønnsammensetning som for innfødte i alderen 16–64 år hadde fire prosent høyere sysselsettingsgrad enn innfødte. Mens tilsvarende tall i 2002 var 21 prosent lavere.

Tabell 1. Sysselsettingsgrad og arbeidsinntekt blant utenlandsfødte i alderen 16–64 år og i alderen 20–64 år fra 1992. Sysselsettingsgraden er alders- og kjønnsstandardisert.

	Indeks Sysselsettingsgrad	Indeks Årlig arbeidsinntekt pr. person ^{*)}
1950	120 ^{**)}	io
1960	104	io
1967	110 ^{**)}	122 ^{**)}
1978	98	100
1987	90	io
1992	83	73
1994	75	61
2002	79	66
2006	80	66
2008	81	io

*) Arbeidsinntekten er fordelt på samtlige personer i alderen 16–64 år (20–64 år), det vil si også på dem som ikke har lønnet arbeid. Med arbeidsinntekt menes inntekt som ansatt og inntekt som næringsdrivende. Opplysningen for 1967 gjelder inntektsgrunnlaget for sykepenger som ligger nær opp til begrepet arbeidsinntekt. Indeksen for arbeidsinntekt er ikke standardisert for alders- og kjønnsammensetning. Det fantes ikke grunnlag nok vedrørende arbeidsinntekt for å foreta en slik standardisering. For helhetsinntrykket spiller det nok mindre rolle. For 2006 finnes imidlertid tilstrekkelig grunnlag. Kjønns- og aldersstandardisert indeks for arbeidsinntekt blir da 64. io = ingen opplysning. Statistiska centralbyrån (SCB) har ikke publisert inntektsopplysninger for 2008 ennå.

**) Gjelder utenlandske statsborgere. Indeks bør ligge nær opp til det som gjelder utenlandsfødte. Flesteparten av de utenlandsfødte på 1950- og 1960-tallet hadde fortsatt utenlandsk statsborgerskap.

Kilder: Wadensjö (1973), Säll (1968), SCB Folk och bostadsräkningar (folk- og boligtellinger) 1950, 1960 og 1975, bearbeiding av Arbetskraftsundersökning (AKU) 1987, 1992, 1994, 2002, 2006 og 2008. Bearbeiding av ulike årganger av SCB Inkopak.

På 1950- og 1960-tallet og første halvdel av 1970-tallet var sysselsettingssituasjonen meget bra for utenlandsfødte. I lange perioder lå indeksen over 100. Dette var i en periode hvor innvandringen i hovedsak var en arbeidskraftsinnvandring. I 1950 var sysselsettingsgraden så høy som 20 prosent høyere enn for innfødte. Det forklares først og fremst av at utenlandsfødte kvinner den gang hadde mye høyere sysselsettingsgrad enn innfødte kvinner. Indeksen i 1950 kan synes overraskende høy siden en ganske stor del av de utenlandsfødte besto av flyktninger som var kommet ved krigsslutt. Indeksen lå deretter på verdien 100 eller over, frem til midten av 1970-tallet. Også 1950- og 1960-tallets



flyktninger kom i stor grad inn på arbeidsmarkedet. For bestemte grupper av arbeidskraftsinnvandrere viser undersøkelser at disse ved slutten av 1960-tallet sannsynligvis hadde en indeks på nivå 120–130. Dette gjaldt for eksempel innvandrere fra Finland og Jugoslavia, se Wadensjö (1973).

Også de årlige arbeidsinntektene var høye. I 1967 var indeks for arbeidsinntekt så høy som 122, noe som kan synes overraskende siden mange av 1960-tallets innvandrere gikk til lavinntektsyrker. Forklaringen er at det var en større andel heltids- og helårsarbeidere blant datidens innvandrere enn blant de innfødte, noe som ga høye årsinntekter.

Bildet endret seg fra slutten av 1970-tallet. Den kraftige konjunkturedgangen i svensk industri mot slutten av 1970-tallet bidro trolig til dette. Dessuten var overgangen fra arbeidskraftsinnvandring til flyktning- og familieinnvandring begynt. Siden den gang er innvandrernes sysselsettingssituasjon trendmessig svekket til tross for 1980-tallets lange høykonjunktur i Sverige med stor etterspørsel på arbeidskraft. Ifølge tabell 1 falt indeksen med åtte prosentpoeng mellom 1978 og 1987. Det blir gjennomsnittlig så vidt ett

prosentpoeng pr. år. Til å begynne med skyldtes nedgangen i indeks også at sysselsettingsgraden for innfødte kvinner økte. Indeks er et relativt mål. Men nedgangen fra begynnelsen av 1980-tallet skyldes i hovedsak en absolutt nedgang i sysselsettingsgraden blant utenlandsfødte. Nedgangen skyldtes ikke bare en endring i sammensetningen av gruppen utenlandsfødte med en større andel flyktninger, men også at sysselsettingsgraden blant de tidligere arbeidskraftsinnvandrerne minsket i løpet av 1980-tallet. I Statistiska centralbyråns arbeidskraftsundersøkelser finnes opplysninger både for 1978 og 1987 om finske og jugoslavske utenlandsfødte. Begge gruppene tilhører de tidligere arbeidskraftsinnvandrerne. For menn født i Finland og innvandret, minsket for eksempel andelen sysselsatte i alderen 16–64 år fra 85 prosent i 1978 til 79 prosent i 1987. For menn født i Jugoslavia og innvandret, var nedgangen fra 82 prosent i 1978 til 76 prosent i 1987. En minskning i sysselsettingsgrad for arbeidskraftsinnvandrere kan synes merkelig i forhold til det stadig bedre generelle arbeidsmarkedet i Sverige på 1980-tallet. Blant innfødte økte andelen sysselsatte på 1980-tallet.

Tabell 2. Andel i lønnet arbeid i prosent (sysselsettingstall) i 1999 i alderen 20–59 år. Bosniere ankommet i 1993 og 1994.

	Sysselsettingstall i prosent			Relativt sysselsettingstall ^{*)}		
	Menn	Kvinner	Begge kjønn	Menn	Kvinner	Begge kjønn
Bosniere i:						
Småbedriftsdistriktet	90	80	86	1,00	0,97	0,98
Stockholm	61	54	58	0,73	0,65	0,69
Göteborg	45	35	40	0,58	0,46	0,52
Malmö	37	28	32	0,51	0,41	0,46
Bosniere i landet	59	45	52	0,74	0,58	0,66
Innfødte i landet	80	77	79			

*) Sysselsettingstall for bosniere i den enkelte region dividert med sysselsettingstall for innfødte i samme region. Innfødte i en region = totalbefolkningen i regionen fratrukket de utenlandsfødte som bor i regionen.

Kilde: SCB Sysselsättningsregistret. Spesialbearbeidet av Sysselsättningsregistret.

Krisen på 1990-tallet

1980-tallets høykonjunktur ble brutt i 1991. I de påfølgende årene forsterket krisen seg samtidig som det var en stor flyktninginnvandring fra Bosnia. Kombinasjonen gjorde at innvandrernes sysselsettingssituasjon sammenlignet med innfødte ble ytterligere svekket, og nå meget hurtig. Tabell 1 viser at indeksen for sysselsettingsgraden falt fra 83 i 1992 til 75 i 1994. Det blir fire prosentpoeng årlig, noe som er den raskeste forandringen som er observert i innvandrernes sysselsettingssituasjon sammenlignet med innfødte. Det er store variasjoner i sysselsettingsgraden innen gruppen utenlandsfødte. Spesielt for utenlandsfødte med ikke-europeisk bakgrunn var 1990-tallets arbeidsmarked katastrofalt dårlig. Indeksen for arbeidsinntekt nådde også sitt laveste nivå i 1994.

Endringen skyldtes kanskje ikke bare krisen? Hvordan integreringspolitikken og arbeidsmarkedspolitikken ble utformet i disse årene, er også viktig. Var det forhold i disse politiske områdene som enten mildnet eller ytterligere forverret sysselsettingssituasjonen for innvandrere?

Integreringspolitikken forsterket krisen for innvandrere

Et innslag i integreringspolitikken under krisen på 1990-tallet var den såkalte Hele Sverige-strategien, som var en strategi for

geografisk utplassering av flyktninger. Strategien var i bruk fra midten av 1980-tallet til midten av 1990-tallet, men er også delvis brukt senere. Formålet med strategien var at Migrationsverket skulle spre flyktninger over landet. Ved å unngå geografisk konsentrasjon forventet man at det skulle bli lettere å lære svensk, noe som igjen ville forenkle inntreden på arbeidsmarkedet. I praksis ble det imidlertid annerledes. Flyktninger ble fordelt til kommuner mer etter hvor det fantes boliger, enn hvor det fantes sysselsettingsmuligheter. Uavhengig av konjunktursituasjon er det store forskjeller i arbeidsmarkedssituasjonen mellom ulike regioner. Flyktninger som ble plassert i kommuner/regioner med et stort tilbud av ledige boliger, men med et svakt arbeidsmarked, fikk naturligvis vanskeligheter med å finne arbeid. I en periode med stor tilstrømming av flyktninger på kort tid kan man naturligvis være nødt til å gjennomføre plassering i en kommune med et svakt arbeidsmarked. Det manglet imidlertid en plan for hvordan flytting senere skulle skje til regioner med et bedre arbeidsmarked. For så vidt har en del flyktninger senere og på eget initiativ flyttet fra den kommunen der de ble plassert, men ofte først etter flere år. I løpet av den tiden mister individene kompetanse, noe som gjør det vanskelig å komme inn, selv i et bedre arbeidsmarked. Undersøkelser av strategien foretatt av Edin, Fredriksson & Åslund (2004) og av Åslund & Rooth (2007) viser at den har

vært negativ for flyktningers muligheter på arbeidsmarkedet. Dette støttes også i en undersøkelse av Rooth (1999), som viser at hurtig kontakt med arbeidsmarkedet etter ankomst til Sverige har positive effekter for innvandrernes langsiktige karriereforløp på arbeidsmarkedet.

Også de flyktninger som kom fra Bosnia i første halvdel av 1990-tallet, ble gjenstand for Hele Sverige-strategien. Innenfor et forskningsprosjekt ved Universitetet i Växjö har vi (etter spesiell tillatelse fra svenske myndigheter) fulgt bosniere som fikk oppholdstillatelse i Sverige i årene 1993 og 1994. Gruppen var meget stor og besto av ca. 48 000 personer. Gruppen ble spredt over et stort antall kommuner i Sverige. Mange av kommunene ligger i innlandet i Norrland og i Bergslagen, det vil si i områder som har et svakt arbeidsmarked. For øvrig kan nevnes at regioner som tok imot store grupper av bosniere, var Stockholm, Göteborg, Malmö og det såkalte småbedriftsdistriktet i Västra Småland, det vil si Gnosjö, Gislaved, Vaggeryd og Värnamo. Av dem er også Malmö en kommune med et svakt arbeidsmarked. I tabell 2 vises sysselsettingsgraden i 1999 i alderen 20–59 år i noen ulike områder. Gruppen hadde da vært fem-seks år i Sverige.

Tabellen viser ekstreme forskjeller. Variasjonen blant menn er på mellom 37 og 90 prosent, og blant kvinner på mellom 28 og 80 prosent. Variasjonene er meget store også sammenlignet med innfødte i samme region. Også for øvrige deler av landet viser vårt materiale store regionale forskjeller for bosniernes sysselsettingssituasjon. I småbedriftsdistriktet er sysselsettingsgraden blant bosnierne sågar klart høyere enn for den innfødte befolkningen i landet i gjennomsnitt. Likeledes har den innfødte befolkningen i småbedriftsdistriktet klart høyere sysselsettingsgrad enn innfødte i landet ellers. Av vårt materiale går det videre frem at årsarbeidsinntektene til bosniere med lønnet arbeid i småbedriftsdistriktet er høyere enn for bosniere med lønnet arbeid i Malmö,

Göteborg og Stockholm samt for landet i gjennomsnitt. Dette tyder på at sysselsatte bosniere i småbedriftsdistriktet er heltids- eller helårsarbeidere i større utstrekning enn bosniere i landet for øvrig. De regionale forskjellene i bosniernes sysselsettingssituasjon er derfor trolig enda større enn det tabellen viser.

De regionale forskjeller som er blitt observert i de bosniske flyktingenes arbeidsmarked-integrering, forklares delvis av regionale forskjeller i arbeidsmarkedssituasjonen generelt og av forskjeller i næringslivsstruktur. Dette er imidlertid kun en del av forklaringen. I småbedriftsdistriktet er den faktiske sysselsettingssituasjonen for bosniere klart bedre enn det som kan forventes ut fra den generelle arbeidsmarkedssituasjonen og næringslivsstrukturen i regionen. Ytterligere forklaringer er trolig forskjeller i samarbeidet mellom de lokale myndighetene og næringslivet for å få flyktinger ut i arbeidsmarkedet, og regionale forskjeller i arbeidsmarkedenes funksjonsmåte. Det er dermed meget sannsynlig at sysselsettingssituasjonen for bosnierne i Sverige ville ha vært bedre ved en annen geografisk fordeling av disse, og i tillegg hvis de kommunene som har drevet vellykket integreringsarbeid, hadde delt sine erfaringer med andre kommuner. Dette får også støtte av de nevnte studier av Rooth (1999), Edin, Fredriksson & Åslund (2004) og Åslund & Rooth (2007). Mye tyder således på at det var forhold i integreringspolitikken som ytterligere svekket innvandrernes stilling på arbeidsmarkedet gjennom krisen på 1990-tallet.

Store forskjeller i hvordan ulike innvandregrupper nyter godt av arbeidsmarkedspolitiske tiltak

Krisen på 1990-tallet ble fulgt av en kraftig utbygging av arbeidsmarkedspolitikken i Sverige. Formålet med arbeidsmarkedspolitikken er å gjøre inntreden på arbeidsmarkedet enklere, og å forebygge segregering og varig utestenging fra arbeidslivet. Hvis innvandrere ble særlig hardt rammet av krisen, burde innvandrere vært prioritert i

Tabell 3. Prioriteringsindeks¹⁾

	1995	1998	Arbeidsløshetsgrad (%) 1998 ^{*)}
Innfødte	1,00	1,00	5,6
Utenlandsfødte			
Innvandret t.o.m. 1992	1,00	0,85	13,2
Innvandret fra 1993	1,88	1,10	22,6
Derav: Født i Norden			
Innvandret t.o.m. 1992	0,84	0,81	6,3 ^{**)}
Innvandret fra 1993	0,59	0,63	6,3 ^{**)}
Født i øvrige Europa, unntatt Sør-Europa			
Innvandret t.o.m. 1992	1,00	0,84	8,0
Innvandret fra 1993	1,65	1,07	18,4
Født i Sør-Europa			
Innvandret t.o.m. 1992	0,83	0,87	9,4
Innvandret fra 1993	2,26	1,22	24,8
Født utenfor Europa			
Innvandret t.o.m. 1992	1,10	0,88	22,8
Innvandret fra 1993	1,63	1,03	28,9
Født i Midtøsten			
Innvandret t.o.m. 1992	1,07	0,82	35,5
Innvandret fra 1993	1,50	1,04	43,0

1) Indekstallet for en gruppe er andelen av gruppen i forhold til andelen i totalbefolkningen som har nytt godt av arbeidsmarkedspolitiske tiltak i løpet av ett år, delt på gruppens andel av samtlige arbeidsløse i totalbefolkningen dette året. For innfødte normeres indeksen til 1,0.

*) Arbeidsløshetsgraden defineres som i arbeidskraftundersøkelsene (AKU), det vil si som antallet arbeidsløse delt på antallet sysselsatte.

***)Innvandrere fra de nordiske land som har ankommet fra 1993, er en liten gruppe. Arbeidsløshetsgraden angis derfor med totalsum for dem som har ankommet t.o.m. 1992, og for dem som har ankommet etter dette.

Kilde: Ekberg & Rooth (2001)

arbeidsmarkedspolitiske tiltak. Ekberg & Rooth (2000, 2001) foretok en undersøkelse av innvandrere i arbeidsmarkedspolitikken for årene 1995 og 1998. En såkalt prioriteringsindeks ble beregnet for noen innvandrergrupper og for innfødte. Dersom indeks i en innvandrergruppe er høyere enn 1,0, så er gruppen del av arbeidsmarkedspolitiske tiltak i større grad enn størrelsen på deres andel av samtlige arbeidsløse. Slikt sett kan man si at den aktuelle gruppen er prioritert i arbeidsmarkedspolitikken. Er indeksen lavere enn 1,0, gjelder det motsatte, det vil si at gruppen ikke er prioritert i arbeidsmarkedspolitikken. I tabell 3 vises prioriteringsindeks og arbeidsløshetsgrad.

For alle innvandrergrupper er arbeidsløshetsgraden høyere enn for innfødte. Det er imidlertid store variasjoner mellom ulike innvandrergrupper. Innvandrere fra de nordiske land har en arbeidsløshet på nesten samme nivå som innfødte, mens arbeidsløsh-

heten er særlig høy blant innvandrere som har ankommet fra 1993 fra Sør-Europa og fra land utenfor Europa, spesielt for innvandrere fra Midtøsten. Disse gruppene består i all hovedsak av flyktninger. De som har innvandret fra Sør-Europa etter 1993, er hovedsakelig flyktninger fra Bosnia. Hvis særlig svake grupper på arbeidsmarkedet skal prioriteres, bør indeks være høyere enn 1,0 for samtlige innvandrergrupper og vesentlig høyere enn 1,0 for dem med meget høy arbeidsløshet.

Det fremgår imidlertid at verdien i prioriteringsindeksen varierer sterkt mellom ulike innvandrergrupper. For innvandrere fra de nordiske land er indekstallet gjennomgående lavere enn 1,0, noe som tyder på at de er disfavorisert sammenlignet med innfødte. Ellers er det en tydelig tendens til at indekstallet er klart høyere enn 1,0 for innvandrere som har ankommet sent, det vil si etter 1992. Indekstallet er spesielt høyt i 1995 for

innvandrere som er ankommet sent fra Sør-Europa. Det var på den tiden åpenbart massive arbeidsmarkedspolitiske tiltak for de bosniere som var ankommet. Innsatsen for denne gruppen minsket imidlertid tydelig frem til 1998. Mer forbausende er at innsatsen er på et så lavt nivå i 1998 for innvandrere fra land utenfor Europa og fra Midtøsten, som kom før 1993. Til tross for en åpen arbeidsløshet på henholdsvis vel 22 prosent og vel 35 prosent i 1998, lå indekstallet under 1,0 i begge tilfellene. Også for gruppen fra Sør-Europa som ankom før 1993, var prioriteringsindeksen lav. Det finnes en gjennomgående tendens til at indekstallet er vesentlig lavere for dem som ankom før 1993 og i flere tilfeller klart under 1.0 også i tilfeller der det er meget høy arbeidsløshet. Oppsummert finnes det åpenbart meget store forskjeller i hvordan ulike innvandrergupper nyter godt av arbeidsmarkedspolitiske tiltak selv ved høy arbeidsløshet i gruppen. Er det slik at ressursene for innsatsen til tider *omfordeles innen* gruppen utenlandsfødte? Kan det være slik at når behov oppstår for å rette arbeidsmarkedspolitiske tiltak mot nyankomne innvandrere, blir innvandrere med lengre oppholdstid i landet ikke lenger oppfattet som en svak gruppe selv ved vedvarende høy arbeidsløshet?

Et interessant spørsmål er i hvilken utstrekning de omfattende arbeidspolitiske tiltakene for bosniere på midten av 1990-tallet har hatt noen positiv langsiktig virkning for deres muligheter på arbeidsmarkedet. Vi vet svært lite om dette. Det kan imidlertid konstateres at opplysninger fra arbeidskraftsundersøkelsene viser at flyktninger fra Bosnia ser ut til å ha lyktes bedre på det svenske arbeidsmarkedet enn mange andre flyktninggrupper. Samtidig kan de lave indekstallene for flere andre grupper tyde på at deres posisjon på arbeidsmarkedet er blitt dårligere enn de ellers kunne vært.

Hvordan vil den globale finanskrisen ramme innvandrere i Sverige?

Hvordan den nåværende krisen vil påvirke arbeidsmarkedssituasjonen for innvandrere, avhenger sannsynligvis av hvor lenge krisen vil vare. Høsten 2008 var endringene små på arbeidsmarkedet. Større endringer har skjedd først i 2009. I henhold til arbeidskraftsundersøkelsene for 1. kvartal 2009 har sysselsettingsgraden minsket og arbeidsløsheten økt sammenlignet med 2008 både for innfødte og innvandrere. Regnet for begge kjønn var den åpne arbeidsløsheten for innfødte 4,0 prosent i 2008 og 5,7 prosent pr. 1. kvartal 2009. For utenlandsfødte var tilsvarende tall henholdsvis 11,4 prosent og 13,7 prosent. For både innfødte og utenlandsfødte er forandringen større for menn enn for kvinner, noe som mest sannsynlig skyldes at menn i større utstrekning er sysselsatte i privat sektor.

Derimot er den relative forandringen i sysselsettingsgrad mellom utenlandsfødte og innfødte foreløpig liten. Av tabell 1 fremgikk at indeksen for sysselsettingsgraden var 81 i 2008. En beregning for 1. kvartal 2009 viser at indeksen ligger på 80. Jo lenger krisen varer, desto større er faren for at situasjonen på arbeidsmarkedet for utenlandsfødte blir stadig dårligere sammenlignet med innfødte. Erfaringene fra krisen i begynnelsen av 1990-tallet taler for dette. En forklaring er at det blant utenlandsfødte er en større andel enn blant innfødte som de nærmeste årene vil søke seg ut på arbeidsmarkedet. Nykommere på arbeidsmarkedet, som innvandrere og ungdommer, har det alltid vanskeligst i lavkonjunkturer. Dessuten kan den svenske arbeidsrettsloven være til ulempe for innvandrere. Utenlandsfødte i arbeid har i gjennomsnitt kortere ansettelsestid enn innfødte. Ved reduksjon av bemanningen i bedriftene, sier loven om ansettelsestrygghet at personer med kort ansettelsestid først skal forlate sin stilling. En undersøkelse av Arai & Vilhelmsson (2004) viste at når bedrifter reduserte bemanningen, måtte utenlandsfødte i større grad enn innfødte forlate sin stilling.

Hva kan vi lære av dette? Når det gjelder integreringspolitikken, pågår i Sverige igjen en diskusjon om å finne egnede strategier for utplassering av flyktninger. Det er viktig at 1990-tallets feil ikke gjentas. Styrende for utplassering bør være muligheten til arbeid. Også i lavkonjunktur finnes regioner med et godt arbeidsmarked. Et annet forhold i integreringspolitikken er opplæringen i svensk for innvandrere. Evalueringer viser at opplæringen ikke fungerer tilfredsstillende. For eksempel er det et stort antall individer som ikke fullfører opplæringen. Samtidig viser studier, se Rooth & Åslund (2007), at gode kunnskaper i svensk er meget viktig for innvandreres muligheter på arbeidsmarkedet. En gjennomgang av opplæringen i svensk bør derfor gjennomføres. Når det gjelder arbeidsmarkedspolitikken, var det sannsynligvis riktig å bruke mye ressurser på nyankomne flyktninger under krisen på 1990-tallet. Samtidig må man stille spørsmål om dette kun medførte en omfordeling av de arbeidsmarkedspolitiske tiltakene innenfor innvandrergruppen. Det fantes innvandrergrupper som hadde vært i Sverige i mange år, og som på 1990-tallet fortsatt hadde høy arbeidsløshet. Likevel viser tabell 3 et lavt prioriteringsindekstall for flere av disse gruppene. Dersom formålet med arbeidsmarkedspolitikken er å forhindre segregering og varig utestenging, så burde også slike grupper prioriteres i de arbeidsmarkedspolitiske tiltakene. Dette bør gjøres i den nåværende krisen.

Referanser

- Arai M & Vilhelmsson R (2004), «Unemployment-risk differentials between immigrants and native workers in Sweden.» *Industrial Relations* no 3.
- Edin P-A, Fredriksson P & Åslund O (2004), «Settlement policies and the economic success of immigrants.» *Journal of Population Economics* no 1.
- Ekberg J & Rooth D-O (2000), *Arbetsmarknadspolitik för invandrare*. Rapport til Riksdagens Revisorer. Stockholm.
- Ekberg J & Rooth D-O (2001), «Är invandrare oprioriterade inom arbetsmarknadspolitiken.» *Ekonomisk Debatt* no 4.
- Rooth D-O (1999), «Refugee immigrants in Sweden. Educational investment and labour market integration.» Doktoravhandling i sosialøkonomi. *Lund Economic Studies* no 84. Lund.
- Rooth D-O & Åslund O (2007), «Får utlandsfödda betalt för sin utbildning och sina kunskaper i svenska?» *Ekonomisk Debatt* no 3.
- Säll (1968), «Våra utlänningar är mer sjuka än vi själva visar statistik i RFV.» *Tidskrift för allmän försäkring* no 12.
- Wadensjö E (1973), «Immigration och samhällsekonomi.» Doktoravhandling i sosialøkonomi. *Lund Economic Studies* no 8. Lund.
- Åslund O & Rooth D-O (2007), «Do when and where matter? Initial labor market conditions and immigrant earnings.» *Economic Journal* no 518.

Innvandrere rammes



Da finanskrisen traff Spydeberg kommune, var det de østeuropeiske håndverkerne som merket det hardest.

I flere år har Spydeberg bosatt mange flyktninger. Det har fungert så bra at kommunen vedtok å bosette 15 flyktninger i 2009 – fem flere enn tidligere år.

Så kom finanskrisen.

– Bosetningsarbeidet går ikke like bra i år som tidligere år. Vi har bosatt én så langt. Vi har en stor utfordring med å få tak i nok boliger, sier Gro Pettersen, flyktningkonsulent i Spydeberg kommune.

En annen, og mer umiddelbar utfordring det siste året, har vært å skaffe arbeidsplasser. Mange bransjer sliter, og flere innvandrere er frustrerte. Det siste året har arbeidsledigheten blant innvandrere i kommunen økt fra 3,1 til 13,3 prosent. Nedgangstidene har gått mest ut over østeuropeerne, polakker og rumenere.

– Mange østeuropeere jobber som håndverkere, og det er jo en bransje som sliter enormt. Flere har oppholdstillatelse som avhenger av arbeid, og når arbeidet er

Fakta Spydeberg kommune

Innbyggere: 5148

Hovednæringer: Jordbruk, handel. Mange pendler til og fra Oslo.

Arbeidsledighet blant innvandrere: 13,3 prosent (hittil i 2009). 3,1 prosent (2008)

borte kan de ikke bli værende. Det bor en familie her fra Romania som er veldig forvilet. De vil ikke hjem igjen, for der er det enda vanskeligere å få jobb, sier Pettersen.

På veggen på kontoret hennes henger et palestinsk skjerf. Ved siden av, et bilde av den burmesiske fredsprisvinneren Aung San Suu Kyi. Det er gaver fra flere av innvandrerne som hun har fått god kontakt med. Pettersens jobb er å ta imot nyankomne innvandrere, møte dem på Gardermoen og lose dem gjennom hele prosessen, fra informasjonssenter til bosetting, opplæring, språkkurs og etter hvert sysselsetting. I disse tider er den siste delen den vanskeligste.

– Hvis vi vet om en bekjent som driver et firma, er vi på tråden med en gang. Samme med bolig. Hører vi om en som skal leie ut, ringer vi, sier Pettersen.

Visst har hun opplevd at folk er skeptiske. Arbeidsgivere har det tøft nok fra før av, om de ikke skal ta seg av innvandrere også, får hun gjerne høre. Men da har Pettersen historier som får folk til å tenke seg om, som denne:

Hun er på fest, og denne kvelden havner hun i snakk med en tekstildesigner som driver eget firma. Etter en diskusjon fram og tilbake om innvandrere, spør Pettersen om han ikke kan gi praksisjobb til en skredder fra Iran.

Skredder fra Iran? Glem det, sier mannen.

– Kommunen betaler lønna hans. Og han jobber fem dager i uka for deg, kontrer Pettersen.

Hun er redd hun maser for mye, men får ham til å tenke seg om. Litt senere sier han: «Det er dumt å si nei, så ok. Han kan få praksisplass.»

Noen uker senere møtes de to på fest igjen. Skredderen fra Iran har hatt praksis i noen uker hos tekstilarbeideren, som denne gangen svever på en sky. Han kan ikke rose iraneren godt nok. Den nyansatte holder orden på hele butikken, forteller han. Han syr drakter og tar imot kunder. Han arbeider som om butikken var hans egen. Tekstilarbeideren forteller Pettersen at han vurderer å utvide varesortimentet sitt.

Han hadde endret oppfatning?

– Ja, så enormt også, sier Pettersen, og fortsetter: – En viktig del av jobben er å koble de rette personene.



Praksisplass på tekstilfabrikk: Vadod Vahabi- Mojarad jobbet som skredder i Iran. I Spydeberg kommune har han fått praksisplass på en tekstilfabrikk.

I et annet tilfelle har to polske brødre skaffet seg arbeid på egen hånd. De har vist seg å være så flinke, flittige og arbeidsomme håndverkere at omdømmet deres har spredt seg i kommunen. Dermed fører den ene jobben til den andre, og snøballen ruller. Og burmeserne, som det er flest av blant innvandrerne i Spydeberg, har vært et positiv innslag i samfunnet. De lærer seg norsk i rekordfart, og har ansvarsfullt tatt på seg jobber andre nøler med å ta. Én malte om hele kommunehuset. Og det uten å bruke maskeringstape, men det er det ingen som kan se.

– Det var noen startproblemer i begynnelsen, men de siste årene har innvandrerne glidd fint inn i lokalsamfunnet, sier Pettersen.

Etter finanskrisen er utfordringen å skaffe jobber til dem alle. NAV gir mange muligheter, forteller Pettersen, gjennom kvalifiseringsprogrammer, men nedgangstidene merkes. Flere har begynt å pendle til Oslo for å lete etter arbeid.

– Vi er en liten kommune på godt og vondt, men regionen (ni kommuner) samarbeider godt. Infosenteret i Askim er svært behjelpelige, også med private bekjenskaper. Men det er klart: Det er vanskeligere tider, sier Pettersen.

Hva blir den tøffeste oppgaven den neste tiden?

– Å gi arbeid til østeuropeerne, de er sårbare i nedgangstider fordi de fleste er håndverkere. Men ellers rammer ikke nedgangstidene oss så veldig mye.

Så du er optimist, finanskrise til tross?

– Jeg er alltid optimist. Det viktigste er ikke å gi opp håpet. Der har vi mye å lære av burmeserne, de er blide og optimistske hele tiden.

Arbeidsinnvandring fra Øst – Nye mønstre for migrasjon, sysselsetting og integrering i kjølvannet av finanskrisa?



Jon Horgen Friberg er cand. polit i sosiologi og forsker ved Fafo. Hans arbeidsområder er internasjonal migrasjon, arbeidsmarked, integrasjon og etniske minoriteter. Friberg har gjennom flere år deltatt i Fafos forskning på arbeidsinnvandring fra Øst-Europa og jobber for tiden med en doktorgrad om migrasjon fra Polen til Norge.

Det er svært usikkert hvordan den internasjonale finanskrisa påvirker mønstre for arbeidsmigrasjon til Norge fra Øst- og Sentral-Europa. Vil tilstrømmingen stoppe opp eller tilta? Vil det bli mer eller mindre sosial dumping? Vil de som er her, reise hjem eller bli boende? Vil arbeidsinnvandrere bli gående ledige i Norge?

De siste fem årene har Norge blitt et sentralt destinasjonsland for arbeidsinnvandrere fra Øst- og Sentral-Europa, og polske arbeidsinnvandrere har på kort tid blitt den største innvandrerguppen i Norge. Denne artikkelen tar for seg hvordan *arbeidsgivere, arbeidsinnvandrere og myndigheter* kan tenkes å respondere på de endrede rammebetingelsene som følge av finanskrisa, og antyder noen konsekvenser krisa kan få for arbeidsmigrasjon, sysselsettingsmønstre og integrering for denne gruppen. Artikkelen bygger på etablert kunnskap fra Fafos mangeårige forskning på arbeidsmigrasjon fra Øst- og Sentral-Europa. I tillegg benyttes nye tall fra UDI og SSB, pågående kvalitative undersøkelser blant migranter og arbeidsgivere, samt foreløpige tall fra en landsdekkende bedrifts-survey gjennomført våren 2009.

Kraftig økende arbeidsinnvandring til Norge etter 2004

EU-utvidelsene og åpningen av arbeidsmarkedet i EØS-området østover i 2004 og 2007

sammenfalt med en kraftig økonomisk vekstperiode i norsk og internasjonal økonomi, og utløste det som antakelig er den største migrasjonsstrømmen til Norge noensinne. Fem år etter utvidelsen hadde UDI gitt midlertidig oppholdstillatelse til over 150 000 personer fra de nye EU-landene i Øst- og Sentral-Europa. Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU) hadde registrert over 70 000 tjenesteytere, som ikke nødvendigvis trenger oppholdstillatelse. I tillegg er det et ukjent, men betydelig antall som jobber i den svarte økonomien uten å bli registrert. De aller fleste arbeidsinnvandrerne har kommet fra Polen, men også mange litauere og rumenere har funnet veien til Norge. I samme periode har også arbeidsmigrasjonen fra gamle EU-medlemsland som Tyskland og Sverige økt betydelig. Den kraftige økningen i arbeidsmigrasjon har vært avgjørende for å opprettholde aktiviteten i norsk økonomi i en periode med press i arbeidsmarkedet. Samtidig har det utløst bekymring for sosial dumping og undergraving av kollektive rettigheter i arbeidslivet, økende sosiale forskjeller og press på velferdsordninger.

Mange østeuropeiske arbeidsinnvandrere har kommet på korttidsopphold og flertallet av dem som har kommet til Norge i denne perioden, har antakelig allerede forlatt landet. Av dem som har fått oppholdstillatelse i hele perioden, hadde i overkant av 63 000 gyldig

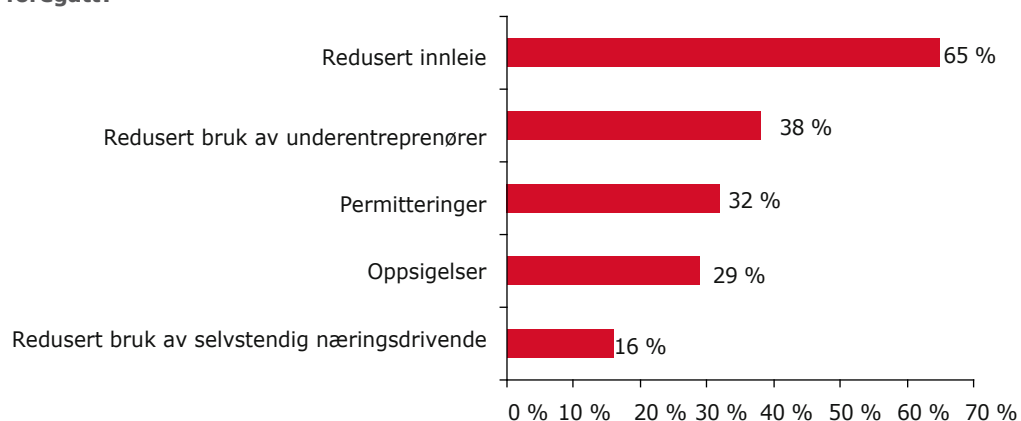


tillatelse i juni 2009. Samtidig har man sett framveksten av nye transnasjonale mønstre for arbeid og migrasjon, der folk pendler mellom arbeid i Norge og jevnlig besøk til venner og familie i Polen og Baltikum. Over tid har også et økende antall arbeidsinnvandrere bosatt seg permanent med sine familier i Norge, og bare fra Polen har 10 500 personer fått opphold på grunnlag av familie-gjenforening i årene 2004–2008. Polakker utgjør i dag den største innvandrerguppen i Norge, med 42 500 bosatte personer registrert i folkeregisteret ved årsskiftet.

Arbeidsmigrasjonen fra Øst har vært svært kjønnsdelt og konsentrert til noen få bransjer. Det store flertallet av nye arbeidsinnvandrere er menn som har blitt rekruttert til arbeid i byggebransjen og industrien – hvorav mange gjennom vikar- og formidlingsbyråer. Landbruket har sysselsatt mange sesongarbeidere både før og etter EU-utvidelsene, men her har kjønnsfordelingen vært noe jevnere (Rye 2007). Det siste gjelder også hotellnæringen, som i økende grad har rekruttert arbeidstakere fra Øst- og Sentral-Europa. Mange kvinner har dessuten funnet arbeid innen renhold, der mye har foregått svart i form av tjenester for private husholdninger (Friberg &

Tyldum 2007). I byggebransjen og industrien har bruken av østeuropeisk arbeidskraft de siste årene blitt en sentral del av den ordinære produksjonen og stadig flere polske og baltiske arbeidere har blitt ansatt i norske firmaer på lik linje med norske arbeidstakere. Flertallet har imidlertid funnet arbeid i underleverandørmarkedet, som har vært i kraftig vekst etter 2004, og består av alt fra små østeuropeiske tjenestebedrifter til store norske og internasjonale bemanningsbyråer. For noen kan dette fungere som en rekrutteringskanal til ordinære ansettelser. For bedriftene inngår dette også i strategier for økt fleksibilitet, ved at man hyrer inn utenlandsk arbeidskraft for å 'ta topper' og tilpasse seg sesongmessige og andre svingninger i produksjonen. Reduserte timelønnskostnader ved bruk av utenlandsk arbeidskraft har også vært viktig for mange bedrifter, men allmenngjøring av tariffavtaler i byggebransjen og verftsindustrien, samt styrkede kontrolltiltak har redusert mye av spillerommet for lavlønnskorrurranse de siste årene. Det er i underleverandørmarkedet man finner flest såkalt useriøse aktører som opererer i gråsonene av loven, hvor arbeidsvilkårene ofte er dårligere og mer usikre enn i det ordinære markedet (Dølvik og Friberg 2008).

Figur 1: Dersom bedriften har redusert bruken av arbeidskraft fra nye EU-land; Hvordan har det foregått?



Kilde: Fafos Bedriftsundersøkelse 2009

Økonomisk krise og endrede rammebetingelser

Kollapset i internasjonal finans høsten 2008 har forplantet seg til realøkonomien, og det er i dag bred enighet om at verdensøkonomien er inne i en dyp og kanskje langvarig resesjon. Både USA, euro-området, Storbritannia og Japan har opplevd kraftig økonomisk nedgang siste året. For avsenderlandene i Øst- og Sentral-Europa er ikke bildet så entydig. Økonomien i de baltiske landene, som de siste årene har opplevd kraftig finans- og spekulasjonsdrevet vekst, nærmest kollapset vinteren 2008/2009. Polen, som i større grad har basert sin økonomiske vekst på intern etterspørsel og mindre lånefinansiering, ser ut til å klare seg langt bedre enn sine naboer. Men også Polen merker virkningene av den økonomiske krisa, blant annet i form av redusert vekst og stigende arbeidsledighet i noen regioner. Med enorme overskudd på statsbudsjettet har Norge stått langt bedre rustet til å møte den økonomiske krisa enn resten av Europa, og en rekke tiltakspakker i kombinasjon med ekspansiv pengepolitikk og lavere rente har motvirket noe av nedgangen. Likevel merkes virkningene av den internasjonale krisa også her. Selv om ledigheten fortsatt er lav i Norge, har økningen siste halvår ifølge NAV vært den kraftigste på 20 år. Byggebransje og industri er særlig hardt rammet av produktjonsfall og stigende ledighet, mens andre deler av arbeidsmarkedet opplever fortsatt vekst og økt etterspørsel (NAV 2009).

Krisa i et arbeidsgiverperspektiv

Lavere etterspørsel og nedbemanning: Migrasjonsstrømmene i oppgangstiden fram til høsten 2008 har i stor grad vært etterspørselsdrevet, med aktiv rekruttering gjennom formelle og uformelle kanaler. Når den økonomiske krisen nå gir seg utslag i redusert etterspørsel etter arbeidskraft særlig i bygg og industri, betyr dette for det første mindre aktiv rekruttering av nye arbeidsinnvandrere. Og når bedriftene tvinges til å nedbemanne, får dette konsekvenser for de som allerede er her. Mange østeuropeere er godt integrerte i norsk arbeidsliv og det er ingen selvfølge at arbeidsinnvandrerne er de første til å miste jobbene når bedriftene tvinges til å nedbemanne. Likevel vil nok østeuropeere rammes hardere enn de fleste andre grupper som følge av ansiennitetsprinsippet; *sist inn, først ut*. Samtidig tilsier lov- og avtalefestede regler knyttet til nedbemanning at bedriftene om mulig skal redusere bruken av innleid arbeidskraft og underleverandører før de går til permitteringer og oppsigelser av egne ansatte. Arbeidsinnvandrere som jobber i utleie- og underleverandørmarkedet, er derfor de første som rammes i krisetid. Dette bildet bekreftes av Fafos bedriftssurvey fra 2009 der 3648 bedrifter i bygg, industri og hotell- og restaurantnæringen ble intervjuet om bruk av utenlandsk arbeidskraft. Av de bedriftene som benyttet arbeidskraft fra de nye EU-landene i øst – det vil si om lag en tredel i de undersøkte bransjene – hadde 27 prosent

redusert denne bruken som følge av mindre etterspørsel siste år. De vanligste måtene å gjøre dette på var å redusere bruken av innleid arbeidskraft og underleverandører, men mange hadde også permittert eller sagt opp ansatte (Ødegaard og Andersen 2009).

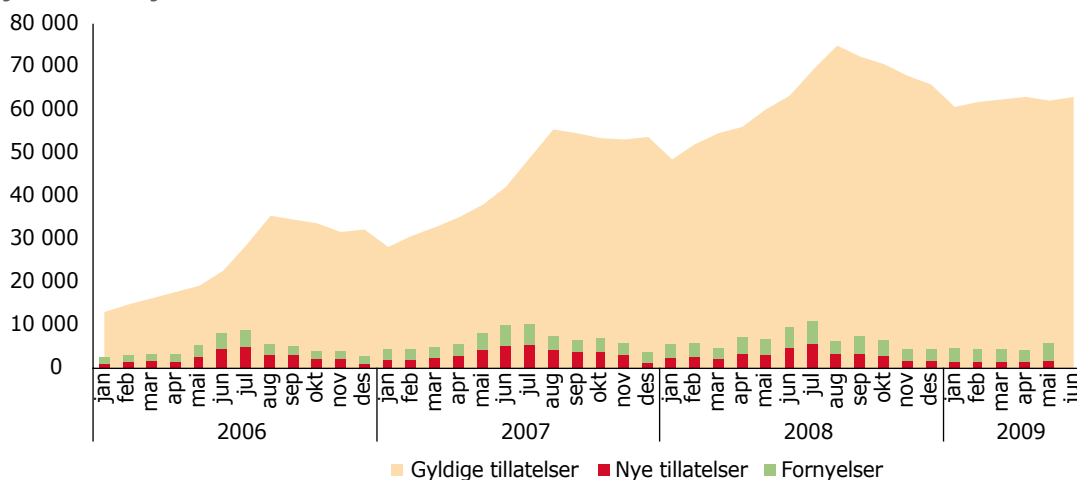
«Opprydding» eller økt fleksibilisering? Når det gjelder måten redusert etterspørsel og nedbemanning i bedriftene påvirker arbeidsvilkår og sysselsettingsstruktur for arbeidsinnvandrere, kan man tenke seg to ulike mekanismer. På den ene siden kan krisa bidra til opprydding, noe mange arbeidsgivere i byggebransjen ser positivt på. Mange såkalt useriøse bedrifter som etablerte seg i oppgangstidene på jakt etter lett-tjente penger i et overopphetet underleverandørmarked for formidling av utenlandsk arbeidskraft, går konkurs og tvinges ut av markedet. Større og mer seriøse bedrifter overlever, med en større andel av produksjonen basert på faste ansettelser ettersom bedriftene kutter bruken av innleie og underleverandører. Denne effekten – som altså støttes av tilgjengelig empiri om bedriftenes nedbemanningsstrategier – tilsier at mange arbeidsinnvandrere vil miste jobbene sine, men at det vil bli mindre

sosial dumping og mer ordnede vilkår for dem som beholder jobbene.

Men på sikt kan andre mekanismer virke motsatt vei. Når prisene presses og usikkerheten øker i produkt- og tjenestemarkedet, vil mest sannsynlig den relative etterspørselen etter billig og fleksibel arbeidskraft øke. Selv om regelverket tvinger bedriftene til å skjerme egne ansatte og kutte bruken av innleie og underleverandører, vil nok mange bedrifter også slanke staben av egne ansatte – som kan ha vokst seg større i oppgangstidene enn hva mange arbeidsgivere anser som optimalt i nedgangstider. Når nye oppdrag kommer inn, vil det være langt mindre risikabelt å leie inn enn å ansette. Økt konkurranse vil normalt føre til pris- og fleksibiliseringspress i bunnen av arbeidsmarkedet der arbeidsinnvandrere ofte befinner seg. Etter de første rundene med nedbemanning er det derfor grunn til å tro at bruken av innleie og underleverandører vil ta seg opp igjen langt raskere enn faste ansettelser. Det tilsier at mange ledige arbeidsinnvandrere vil kunne få nye oppdrag, men at det blir tøffere vilkår etter hvert som den nye hverdagen melder seg.



Figur 2: Antall innvilgede oppholdstillatelser gitt til borgere fra nye EU-land hver måned. Nye tillatelser og fornyelser. Antall personer som har gyldige tillatelser den første hver måned. jan. 2006 til juni 2009.



Kilde: UDI

Etterspørsel i andre deler av arbeidsmarkedet: Selv om byggebransjen og industrien opplever redusert etterspørsel etter arbeidskraft, er det fortsatt stor etterspørsel i andre næringer, som deler av industrien, handel og kontor, hotell og restaurant, renhold, omsorg og offentlige tjenester. Med opphevingen av overgangsordningene i mai 2009 og muligheten for å ansette arbeidsinnvandrere i deltidsstillinger, kan det åpne seg opp nye arbeidsmarkeder for bruk av utenlandsk arbeidskraft. Til sist bør det nevnes at etterspørselen etter tjenester i private husholdninger har utgjort et viktig arbeidsmarked for østeuropeiske arbeidsinnvandrere. For menn har dette bestått i bygg- og vedlikeholdstjenester, mens kvinner har særlig tilbudt renholdstjenester til husholdningene. Tall fra SSB viser at den mest merkbare effekten for de fleste husholdninger har vært lavere renteutgifter og dermed større kjøpekraft.¹ Dette tilsier at det fortsatt vil være et marked for arbeid i den uformelle privatsektoren. Dette har stort sett foregått svart, og selv om denne typen arbeid ofte innebærer dårlig betaling og usikre vilkår, så har det vært en viktig rekrutteringskanal for nye migranter. Etter finanskrisa tyder mye på at dette markedet også fungerer som en buffer

for arbeidsinnvandrere som har mistet jobbene sine.

Hvordan vil arbeidsinnvandrerne tilpasse seg?

Tilstrømming: Arbeidsmigrasjon er som regel motivert av et ønske om høyere lønn og inntekt, og selv om det sjelden er de fattigste som reiser – de har ikke ressursene som kreves – så er de utløsende årsakene gjerne knyttet til økonomiske omstruktureringer, lave inntekter, usikre ansettelsesforhold, arbeidsledighet og undersysselssetting, gjeld eller sviktende tilgang til kapital. Når den økonomiske krisa rammer avsenderlandene i Øst- og Sentral-Europa, blir det derfor mest sannsynlig flere som er motiverte for å reise ut. Valg av destinasjonsland henger sammen med hvor man regner med å høste størst avkastning, men potensielle migranter kan sjelden fritt ta slike valg på egenhånd – dertil er usikkerheten og kostnadene forbundet med utreise for stor. Hvem som reiser, og hvor, formes derfor i stor grad av etterspørsel og rekrutteringskanaler – folk reiser fordi de får en mulighet. Dette kan være formelle kanaler i regi av offentlige programmer (som for eksempel NAV EURES) og private utlei- og formidlingsbyråer som rekrutterer aktivt i avsenderregionene (som for eksempel Adecco-skolene i Polen). For de aller fleste

¹ <http://www.ssb.no/knri/>



spiller imidlertid uformelle nettverk av familie, kolleger og bekjente som allerede har en fot innenfor i mottakerlandene og som kan formidle jobbtilbud, boliger og sosial støtte, en avgjørende rolle når det gjelder å formidle jobber og rekruttere nye migranter. Siden 2004 har titusener av østeuropeere bosatt seg med familier i Norge, og stadig flere mennesker i Polen og Baltikum har et nettverk av familie, venner og bekjente med godt fotfeste i Norge. I migrasjonslitteraturen snakker man om at slike transnasjonale nettverk gir migrasjonen en selvforsterkende effekt (Massey et al. 2003). Selv om bedriftene vil rekruttere mindre aktivt, vil uformelle transnasjonale nettverk fortsatt kunne bidra til rekruttering og formidling.

Når Norge relativt sett er mindre rammet av den økonomiske krisen enn de fleste avsenderlandene og andre store mottakerland som Tyskland, England og Irland, blir Norge et mer attraktivt mål. Men samtidig er det færre ledige jobber som venter i Norge. Det er derfor usikkert hvordan den totale tilstrømmingen påvirkes hvis migrasjonsstrømmene går fra å være etterspørselsdrevet til å bli mer tilbudsdrivet. Tall fra UDI viser at 7622 arbeidsinnvandrere fra nye

EU-land har fått innvilget førstegangs oppholdstillatelse de fem første månedene i 2009. Dette er betydelig færre enn i samme periode i 2008, da 13 982 personer hadde fått opphold, men det er langt fra full stopp. Antall fornyelser holder seg jevnt, og antall personer som har gyldige tillatelser, holder seg fortsatt høyt med over 63 000 i juni 2009. Spørsmålet er imidlertid om antallet vil synke etter sommersesongen. Disse tallene må imidlertid tas med en betydelig klype salt. UDI registrerer kun de som har jobb og innvilget oppholdstillatelse. Dersom flere har kommet til Norge for å søke arbeid, fanges ikke dette opp. Det samme gjelder det svarte markedet, som kan få økt betydning i vanskelige tider. Dersom folk reiser hjem, vil statistikken heller ikke fange opp dette før oppholdstillatelsen løper ut. Disse gis gjerne for tre, seks eller tolv måneder av gangen, og det tar derfor en viss tid før eventuell økt returmigrasjon gir seg utslag i færre gyldige tillatelser. Opphevelsen av overgangsordningene og liberalisering av kravene for oppholdstillatelse gjør dessuten at man vanskelig kan sammenlikne tallene før og etter 1. mai 2009.

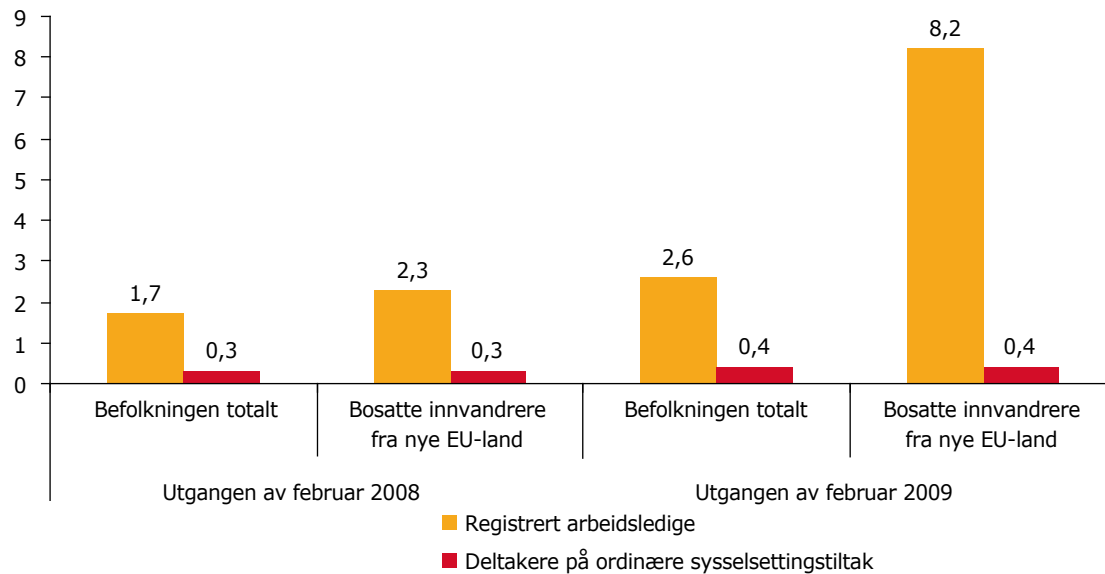
Arbeidsmarkedstilpasning og sysselsettingsstruktur: Nyankomne arbeidsinnvandrere opererer gjerne med det som i migrasjonslitteraturen kalles en 'dobbel referanseramme' – det vil si at arbeidsvilkår og lønninger sammenliknes med «de der hjemme» snarere enn med naboer og kolleger i mottakerlandet (Waldinger & Lichter 2003). Uten å kunne språket er det vanskelig å søke jobber, og med begrenset rett til velferdsytelser har de færre alternative inntektskilder enn innfødte. Derfor er de gjerne villige til å ta på seg arbeid med lavere status og dårligere arbeidsvilkår enn andre med tilsvarende kompetanse. Fordi mange pendler mellom arbeid i Norge og familie i Polen er de dessuten langt mer fleksible når det gjelder arbeidstid. Dette er en viktig årsak til at arbeidsinnvandrere er attraktive i visse deler av arbeidsmarkedet, men samtidig endrer dette seg i takt med at arbeidsinnvandrerne blir mer integrerte. I det stramme arbeidsmarkedet før krisa kunne mange bevege seg raskt oppover i jobbhierarkiet mot bedre betalte og mer stabile jobber. En stabil jobb, helst med fast ansettelse i et norsk firma, blir av mange arbeidsinnvandrere sett på som en forutsetning for å kunne bosette seg med familie i Norge, med de endringene i livssituasjon og kostnader det medfører. Når den økonomiske situasjonen hjemme forverres, samtidig som konkurransen om jobbene i Norge skjerpes, vil dette påvirke folks vurderinger av sin egen situasjon og hva de vil godta av betingelser og arbeidsvilkår. Mange vil nok være innstilt på å godta dårligere betingelser enn tidligere, og personer som mister sine stillinger, vil for eksempel kunne være mer tilbøyelige til å ta til takke med usikre oppdrag i underleverandørmarkedet eller i den uformelle økonomien enn de var før krisa. Samtidig vil nok usikkerheten gjøre at mange må legge drømmen om å hente familiene til Norge på is.

Arbeidsmigranter som mister sine jobber, er sannsynligvis mer mobile innad i Norge enn den øvrige befolkningen, og de vil kunne være mer fleksible i sin tilpasning, for eksempel ved å søke arbeid i andre deler av landet

og i andre bransjer. Språkbarrierer har så langt vært et hinder for sysselsetting utenfor bygg, industri og landbruk, der organisatoriske strukturer er lagt til rette for å håndtere et flerspråklig arbeidsmiljø, men etter hvert som flere lærer seg norsk, vil de kunne finne jobber i bransjer som er mindre utsatt, og hvor det fortsatt er etterspørsel etter arbeidskraft. Arbeid i visse segmenter i byggebransjen og industrien kan nok så langt ha fungert som en «segregeringsfelle» for en del arbeidsinnvandrere. På den ene siden har praksisen med innleie av egne polske arbeidslag og utstrakt bruk av tospråklige arbeidsledere og tolker gjort det mulig å fungere i arbeidslivet uten å kunne norsk og således senket terskelen for å komme inn på det norske arbeidsmarkedet. På den andre siden kan det gjøre det vanskelig å lære språket, selv med relativt lang fartstid i Norge. Det er ikke utenkelig at krisa bidrar til å bryte opp den svært konsentrerte sysselsettingsstrukturen blant arbeidsinnvandrere, og at flere vil søke arbeid innen næringer som ikke er like hardt rammet av nedgangstidene, som for eksempel fiskeforedling, transport, servicenæringen og offentlige tjenester. Her kan trolig det offentlige tiltaksapparatet spille en mer aktiv rolle.

Retur: Årsakene til at folk returnerer til hjemlandet, er ulike og komplekse. Noen returnerer fordi de har oppnådd hensikten med oppholdet og kan reise hjem med oppspart kapital. Andre returnerer fordi oppholdet ikke innfridde forventningene, eller fordi de ikke lenger har jobb eller oppdrag til å forsørge seg i Norge. Noen returnerer fordi de ikke ønsker å være atskilt fra familiene sine lenger, mens andre reiser hjem fordi de får et nytt jobbtilbud i hjemlandet. Valg og vurderinger rundt retur henger sammen med hvor lenge de har vært i Norge, hvor sterk tilknytning de har til arbeidsmarkedet i Norge og hjemme, tilgang til velferdsgoder, og om de har familie i hjemlandet eller om de har bosatt seg med familie i Norge. Når flere mister jobbene sine i Norge, blir det derfor flere som må vurdere å reise hjem. Men når usikkerheten og arbeidsledigheten samtidig

Figur 3: Registrert helt ledige og deltakere på ordinære arbeidsmarkedstiltak. befolkningen totalt og bosatte innvandrere fra nye EU-land. utgangen av februar 2008 og 2009.



Kilde: SSB. (<http://www.ssb.no/emner/06/03/innvarbl/>)

stiger i hjemlandene, vil terskelen for å returnere bli høyere. Det er derfor ingen selvfølge at arbeidsinnvandrere som mister jobbene sine, vil reise hjem. Uten inntekt – eller bolig for dem som har fått ordnet midlertidig husvære gjennom arbeidsgiver – vil en del tvinges til å returnere på grunn av det høye kostnadsnivået i Norge. Mange har imidlertid opparbeidet seg dagpengerettigheter som kan fungere som en buffer mens de søker etter andre jobber. Noen vil også kunne livnære seg på oppdrag i det uformelle privatmarkedet. For dem som har rukket å bli godt integrerte, med familie, barn og egen bolig, vil terskelen for å reise tilbake være høyere enn for dem som bare har en løs tilknytning til Norge. Mye tyder altså på at selv om flere nok vil returnere i kjølvannet av krisa, så vil vi neppe se de helt store strømmene tilbake til Polen og Baltikum. Statistikken gir så langt heller ingen indikasjon på at folk returnerer i stort antall.

Forestillingen om at arbeidsmigrasjon skal fungere som en fleksibel arbeidskraftreserve ved å ta toppene i økonomiske oppgangstider og reise hjem når etterspørselen synker, har stått sterkt i debattene om arbeidsinnvandring. I et åpent europeisk arbeidsmarked der arbeidstakere opparbeider seg sosiale rettigheter i velferdsstaten gjennom yrkesdelta-

kelse, virker dette som et urealistisk scenario, i hvert fall dersom økonomiske opp- og nedgangsturer treffer avsender- og mottakerland relativt likt. Man må derfor regne med at land som nyter godt av folks arbeidskraft og skattepenger i oppgangstider, også må være beredt til å ta et visst sosialt ansvar i nedgangstider.

Økt spillerom for norske myndigheter?

Arbeidet mot sosial dumping: Norske myndigheters politikk i møtet med økt arbeidsinnvandring har hovedsakelig fokusert på arbeidet mot sosial dumping og styrket regulering og kontroll av lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske arbeidstakere. Det har vært relativt bred politisk enighet om at norske vilkår skal gjelde for alle, men åpningen av arbeidsmarkedet mot Øst avdekket betydelige svakheter i det norske systemet for regulering i deler av arbeidsmarkedet der tariffavtalene står svakt (Alsos og Eldring 2008). Overgangsordningene som ble innført i 2004, stilte krav om at arbeidsinnvandrere måtte få fulltids arbeid og lønn tilsvarende norsk tariff eller «vanlig» lønnsnivå for å få oppholdstillatelse, men var lette å omgå gjennom bruk av utenlandske underleverandørselskaper. I årene som fulgte, ble det



innført en rekke tiltak for å tette igjen disse hullene. Bransjevis allmenngjøring av tariffavtaler i enkelte bransjer har gjort avtalefestede rettigheter juridisk bindende for uorganiserte virksomheter og ansatte uavhengig av opphavsland, og to handlingsplaner mot sosial dumping har medført en rekke nye tiltak.² Overgangsordningene gjaldt alle arbeidsinnvandrere fra nye EU-land, men for øvrig har tiltakene mot sosial dumping i stor grad vært rettet mot byggebransjen. Mye tyder på at disse har vært relativt vellykkede. Det siste året har imidlertid flere tiltak blitt innført i andre bransjer.³ Opptrappingen i arbeidet mot sosial dumping henger blant annet sammen med at overgangsordningene for arbeidsinnvandrere fra åtte av de nye EU-landene ble opphevet 1. mai 2009.⁴ Opphevingen innebar at reguleringen av lønns- og arbeidsvilkår ble betydelig svekket,

særlig i bransjer der tariffavtalene ikke har blitt allmenngjort. Dette kan få betydning både for etterspørselen etter nye arbeidsinnvandrere og vilkårene for dem som jobber der. Muligheten for å rekruttere til deltidsarbeid kan også få betydning i næringer der dette er vanlig, som for eksempel kvinnedominerte lavlønnsyrker i renhold og hotell og restaurant og omsorgsykker i offentlig sektor. Samtidig innebar opphevingen av overgangsordningene at arbeidsinnvandrerne fikk rett til arbeidsledighetstrygd på linje med andre arbeidstakere i EØS-området⁵, noe som har ført til fornyet bekymring for at flere arbeidsinnvandrere skal bli en byrde for velferdsstaten. Kombinasjonen av økonomisk krise og opphevingen av overgangsordningene tilsier at både fagbevegelsen og regjeringen vil intensivere arbeidet mot sosial dumping. Det er imidlertid stor uenighet mellom partiene på høyre- og venstresiden, og videre politikkutvikling vil dels avhenge av hva som skjer ved høstens stortingsvalg.

En mer aktiv inkluderingspolitikk? Om norske myndigheter har hatt en relativt aktiv politikk mot sosial dumping, så har *integreringspolitikken* rettet mot arbeidsinnvandrere vært svært passiv – i hvert fall sammenliknet med andre innvandrergupper. De fleste integre-

- 2 Arbeidstilsynet har blitt kraftig styrket og kontrollapparatet skjerpet, bl.a. gjennom innføring av obligatoriske ID-kort i byggebransjen og registreringsplikt for bemanningsforetak. Oppdragsgivere har fått plikt til å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandører, mens tillitsvalgte har fått innsynsrett i disse vilkårene. I mai la regjeringen fram forslag om såkalt solidaransvar for lønn innenfor de områdene som er allmenngjort, som innebærer at en hovedleverandør kan stilles økonomisk til ansvar dersom en underleverandør ikke betaler sine ansatte det de har krav på.
- 3 I desember 2008 ble tariffavtalene i verftsindustrien allmenngjort og LO har sendt begjæring om allmenngjøring i landbruket. Regjeringen har også foreslått å innføre en ordning med regionale verneombud i renhold og hotell- og restaurantbransjen.
- 4 Overgangsordningene for Romania og Bulgaria, som ble medlem av EU i 2007, blir foreløpig videreført.

- 5 Fram til 1. mai 2009 måtte arbeidsinnvandrere fra EU8 ha jobbet full tid i Norge i ett år før de fikk rett til dagpenger.

ringstiltak rettet mot andre innvandrergupper, som for eksempel introduksjonskurs og obligatorisk språkopplæring, har deltakelse i arbeidslivet som både middel og mål. Arbeidsinnvandrere får i motsetning til innvandrere som har kommet gjennom den humanitære porten eller gjennom familiegjenforening, ikke oppholdstillatelse før de har arbeid, og de har derfor verken rett eller plikt til noen form for opplæring da dette har vært regnet som arbeidsgivernes ansvar. Arbeidstakere som mister jobben og har opparbeidet seg rett til dagpenger, kommer derimot inn under det ordinære tiltaksapparatet for arbeidsledige blant annet i form av arbeidsmarkedstiltak. Når stadig flere arbeidsinnvandrere mister jobbene sine, åpner det opp for en langt mer aktiv politikk overfor denne gruppen. Skreddersydde arbeidsmarkedstiltak kan for eksempel bidra til at folk får språk- og kompetanseopplæring som er nødvendig for at de skal kunne være konkurransedyktige også utenom de typiske «polakk-segmentene» innen byggebransjen og industrien. Dette kan bidra til økt sosial mobilitet og at arbeidsinnvandrere får en sysselsettingsstruktur som likner mer på den øvrige befolkningens og er mer robust i møtet med svingende konjunkturer. Så langt ser det imidlertid ut til at svært få arbeidsinnvandrere har blitt fanget opp av denne typen tiltak, på tross av kraftig økende ledighetstall for bosatte innvandrere fra nye EU-land. Det er grunn til å tro at mange arbeidsinnvandrere i Norge ikke kjenner til hvilke rettigheter de har og at de har problemer med å tilegne seg denne kunnskapen, blant annet på grunn av språkproblemer. Samtidig har man som arbeidsledig ikke krav på tiltaksplasser, og det er svært usikkert om arbeidsinnvandrere vil være en prioritert gruppe når knappe tiltaksmidler skal fordeles på stadig flere. Den økonomiske krisa har imidlertid åpnet opp muligheten for en mer aktiv inkluderingspolitikk overfor arbeidsinnvandrere, og det er grunn til å følge nøye med på hvordan denne utfordringen håndteres av NAV og det øvrige offentlige tiltaksapparatet.

Konklusjoner

Det er viktig å skille mellom konsekvenser på kort og lang sikt. I likhet med tidligere tiders kriser – som depresjonen på 1930-tallet og oljekrisa på 1970-tallet – kan dagens økonomiske krisa på lang sikt få dyptgripende konsekvenser for internasjonale migrasjonsstrømmer som ikke lar seg forutse i dag (Castles 2009). Konsekvensene på kort sikt er også uvisse, men jeg vil til slutt forsøke å oppsummere trendene slik de ser ut i begynnelsen av juni 2009:

Tilstrømmingen har blitt redusert som følge av den økonomiske krisa, men det er og vil mest sannsynlig fortsatt være en betydelig tilstrømming av nye arbeidsinnvandrere også i nedgangstidene. En del har returnert og flere kommer til å returnere som følge av krisa, men det er liten grunn til å tro at det store flertallet av dem som er her, vil reise hjem med det første – heller ikke blant dem som mister jobbene sine. Prosessen fra at det hovedsakelig kommer enslige menn på korttidsopphold og til større innslag av kvinner og bosatte familier – vil trolig fortsette og stiller krav til boliger og infrastruktur, men kanskje i litt saktere tempo enn før. Krisa vil trolig medføre økende trengsel i bunnen av arbeidsmarkedet, med økt fare for sosial dumping og utnyttning av utenlandske arbeidstakere. Opphevelsen av overgangsordningene vil gjøre det lettere for arbeidsgivere å presse ned lønninger og arbeidsvilkår – spesielt i bransjer der tariffavtalene ikke er allmenngjort. Men samtidig gir den økonomiske krisa en mulighet for opprydding i useriøse elementer som har etablert seg i enkelte bransjer i oppgangstidene. Relativt strenge regler for nedbemanning i kombinasjon med økt innsats i arbeidet mot sosial dumping kan forsterke dette. Arbeidsledigheten blant arbeidsinnvandrere fra Øst- og Sentral-Europa har økt kraftig de siste månedene, og det er grunn til å tro at den vil øke ytterligere i tida framover. Samtidig vil mange av dem som mister jobbene i bygg og industri, være motivert for å søke seg til andre bransjer. Stigende arbeidsledighet, økt press på velferdsordninger og økt

konkurransen om jobbene kan føre til at den så langt positive mottakelsen østeuropeere har fått i opinionen, kan snu i retning av mer negative holdninger rettet mot arbeidsinnvandrere.

Med utgangspunkt i disse trendene kan det på den ene siden skisseres et «verst tenkelig» scenario bestående av *økt sosial dumping, større etniske klasseforskjeller, ekskludering fra det seriøse arbeidslivet, høy arbeidsledighet og mer negative holdninger rettet mot arbeidsinnvandrere*. På den andre siden kan vi skissere et «best tenkelig» scenario der krisa bidrar til en *oppdrydding i enkelte useriøse deler av arbeidsmarkedet, mindre sosial dumping og at arbeidsinnvandrere får innpass i andre bransjer og dermed får en mer 'normal' og robust sysselsettingsstruktur*. Virkeligheten vil antakelig romme innslag av begge disse scenarioene, kanskje med motstridende trender i ulike bransjer. Samtidig med en mulig oppdrydding i deler av de mest ekspanderende bransjene fra de foregående årene, kan en se for seg nye utfordringer og oppblomstring av useriøs lavlønnskonkurransen i andre deler av arbeidslivet. Samtidig kan krisa føre til at NAV og det offentlige tiltaksapparatet får en mer sentral rolle i å påvirke arbeidsmarkedstilpasningen i form av arbeidsmarkedstiltak, språkkopplæring, kompetansetiltak og formidling til andre bransjer for dem som mister jobbene sine og ikke har noe å reise hjem til.

Referanser

Alsos, K. og L. Eldring (2008), «Labour mobility and wage dumping: The case of Norway.» *European Journal of Industrial Relations* 14(4):441–459.

Andersen, Rolf K. og Anne Mette Ødegård: *Bruk av østeuropeisk arbeidskraft i norske bedrifter: Ferske funn fra Fafos bedriftssurvey 2009*. Foredrag på Fafos Østforums årskonferanse, 29. april 2009. (Lysark: http://www.fafos.no/Oestforum/090429/roa_amo.pdf)

Castles, Stephen (2009): *An Overview. Migration and the Global Financial Crisis: A Virtual Symposium*. (<http://www.age-of-migration.com/uk/financialcrisis/updates/1a.pdf>)

Dølvik, Jon Erik og Jon Horgen Friberg (2008), *Den nye arbeidsinnvandringen. Drivkrefter, utviklingstrekk og arbeidslivspolitiske konsekvenser*. IMER-programmet. Norges forskningsråd.

Dølvik, Jon Erik og Line Eldring (2008), *Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser*. Sluttrapport fra en nordisk arbeidsgruppe under Nordisk Ministerråd. TemaNord 2008:502. København: Nordisk Ministerråd.

Friberg, Jon Horgen og Guri Tyldum (red.), med bidrag av Line Eldring, Joanna Napierala og Paulina Trevena (2007), *Polonia i Oslo*. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet. Fafos-rapport 2007:27. Nettutgave

Massey, D. et al. (2003): *Worlds in Motion – Understanding Migration at the End of the Millennium*. Clarendon Press. Oxford.

NAV: *Arbeidsmarkedet nå – mai 2009*. Notat. Arbeids- og velferdsdirektoratet. (<http://www.nav.no/1073745853.cms>)

Rye, Johan Fredrik (2007) *Nyetablering av sekundære arbeidsmarkeder: Arbeidsinnvandring i landbruket. Søkelys på arbeidslivet* 24. s. 39–53.

Waldinger, R. M. Lichter (2003): *How the other half works: Immigration and the social division of labor*. Berkeley: University of California Press.

Fulgte den iskalde drømmen



Dario de Simone var arbeidsledig, blakk og fortvilet. Så fikk han en idé, en iskald idé.

– Ikke skriv at sjokoladen er god, vi klarer ikke lage nok av den, sier Dario de Simone, innehaver av den italienske is- og kaffebaren Paradis på Union brygge i Drammen da han viser oss isdisken. Akkurat da kommer to små jenter inn døren og spør: – Har du sjokoladeis? Vi skal ha to!

Like etter strømmer flere kunder inn døren. Napoli-fødte Dario (35) og kjæresten Rosa Zizzi (32) har tatt med det beste av Italia (is og kaffe) til Norges iskremby nummer én. Og skapt en kjærlighet slik bare italienere kan. For drammenserne elsker både isen og kaffen, og Dario elsker drammenserne. Det første halve året i drift solgte han i gjennomsnitt 30 liter is per kunde. Stamkundene er nemlig mange.

– Jeg tror ikke det er noen i hele verden som spiser mer is enn nordmenn. De samme menneskene kommer tilbake her hver dag. Og når jeg er ute og kjører varer med mopeden, stanser folk meg i trafikken. De blir skuffet når de skjønner at jeg ikke har is med på mopeden, sier Dario og ler.

Fakta Dario de Simone (35)

Yrke: Iskrem- og kaffemaker

Bakgrunn: Innvandrer fra Napoli, Italia. Kom til Norge i 1997, var en av eierne bak La Dolce Vita, en iskrembutikk i Oslo.

Råd til andre innvandregründere:

– Har du kunnskap/erfaring fra en næring som er lite utviklet i Norge, våg å etablere deg. Søk NAV om tilskudd til utvikling. Og ikke frykt byråkratiet, det er ikke verre i Norge enn andre land.

For bare halvannet år siden var alt annerledes i Darios liv. Etter å ha solgt seg ut av iskrembaren La Dolce Vita i Oslo, var han arbeidsledig. Han levde på pengene fra salget, og deretter dagpenger fra NAV. Attføringskurs fulgte, uten at det førte til noe mer. Etter ti år i Norge, begynte han å gi opp håpet om en ny jobb. Han fryktet at han måtte returnere til Sør-Italia, der arbeidsledigheten er langt høyere enn i Norge.

– Det var en vanskelig tid. Jeg begynte å miste håpet. Jeg hadde en idé om en egen

iskrembar, men kunne ikke få støtte til utvikling fordi jeg hadde solgt aksjene i Dolce Vita, forteller Dario.

I tillegg var det alt dette med byråkrati og papirarbeid for å gjennomføre iskrembar-tanken. Han gikk lange turer og snakket mye med Rosa om fremtiden. Til slutt innså han at han kun hadde ett valg: Han måtte våge å satse. Bære eller bryte, det var iskrem- og kaffemaker han var!

Etter «titalls telefonsamtaler» fikk han endelig tilslaget på lokalene ved Union brygge – en ny by i byen, som drammenserne nå flokker til. Han var i gang. Sammen med Rosa brukte han alle sparepengene og midlene han hadde, lånte litt ekstra av venner, og pusset opp lokalene. Han gjorde alt selv: Tegnet innredningen av lokalet, malte og installerte kaffe- og iskremmaskinene. I april 2009, etter mange ukers oppussing, var det klart for åpning.

– Jeg tror at dette snudde livet for meg. Selv lenge etter åpning var jeg redd for at det ikke skulle gå, at jeg skulle gå konkurs og miste alt. Men så har vi klart å få stadig nye kunder og kommet oss videre, sier Dario.

Årsaken til at han lykkes tror Dario ligger i en reise han gjorde for ett år siden.

– Jeg dro tilbake til Italia og gikk et iskremkurs. Jeg ville utvikle meg og bli bedre enn noen andre her i landet til å lage iskrem. Jeg lærte nye oppskrifter, og jeg lærte også masse om det å drive en butikk, sier han.

Hvorfor ble det Drammen?

– Fordi Drammen er en iskremby. Drammens Is er en kjent iskremfabrikk som ikke finnes lenger, men folket her er veldig vant med is. Mer enn i Oslo virker det som.

Han merker en annen forskjell fra Oslo også. Kundene her hilser på ham, tar ham i hånda,



Startet egen bedrift: Til tross for advarsler, startet Dario de Simone (35) egen iskrem- og kaffebar under finanskrisen. Det har han ikke angret på. Nå planlegger han allerede neste butikk.

stopper ham på gata og respekterer ham på en måte han aldri opplevde i hovedstaden.

Det er noe med nærheten til dem, tror han. Akkurat som i den lille byen utenfor Napoli, der han opprinnelig kommer fra.

– Jeg har en drøm om å gå enda ett hakk videre: Å tilby drammenserne iskremkurs og kaffekurs. Jeg merker at folk har lyst til å lære.

Merker du ikke nedgangstidene etter finanskrisen?

– Mange sa til meg at det var feil tid å etablere forretning, men jeg tror det først og fremst er byggebransjen og de store finanshusene som har det tøft. I 2009 vil folk avstå fra å kjøpe ny sofa eller seng, men de har alltid råd til en is eller en god kopp kaffe.

Nå planlegger han allerede neste Paradis-butikk, som skal åpne i Tønsberg i løpet av høsten.

– Det er kjempegøy å få dette til, men jeg synes det er rart når folk spør meg om forretningen går bra. I min kultur er det litt uhøflig å spørre dem du ikke kjenner godt om sånt, ikke en gang gode venner snakker om forretningene sine. Men jeg tror mange spør fordi de vil at vi skal bli værende her, sier han.

Tar du utgangspunkt i issalget på 17. mai i år, tyder mye på at han har rett. I løpet av én eneste dag solgte han omtrent 150 liter iskrem.

Over halvparten var sjokolade.

Når byggeplassene stenger – hva gjør arbeidsinnvandrerne da?



Monica Lund er seniorrådgiver i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Hennes oppgaver består blant annet i å gjennomføre analyser og skrive rapporter om integrering av innvandrere. Monica Lund er cand. polit. fra Universitetet i Bergen og har tidligere arbeidet som forsker ved Fafo.

I årene etter EU-utvidelsen i 2004 opplevde Norge en eksplosjonsartet økning i arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene i øst, særlig fra Polen. Svært mange hentet også familiene sine og bosatte seg i et Norge preget av høykonjunktur og stort behov for arbeidskraft. Så kom finanskrisen. Hvordan har finanskrisen påvirket arbeidsinnvandreres fremtidsplaner?

I denne artikkelen ser vi på hvordan arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene i øst har respondert på finanskrisen. Artikkelen tar opp fire viktige spørsmål: Har arbeidsinnvandrerne sluttet å komme til Norge? Reiser de som allerede har kommet, nå hjem igjen? Planlegger de fortsatt å hente familiene sine til Norge, eller er dette ikke lenger et aktuelt alternativ? Hvilken betydning har arbeidsmarkedssituasjonen for arbeidsinnvandrernes fremtidsplaner? Spørsmålene belyses med utgangspunkt i en fersk undersøkelse IMDi har fått gjennomført blant 1400 folkeregistrerte arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen.¹

IMDi har for andre gang gjennomført en representativ spørreundersøkelse rettet mot folkeregistrerte arbeidsinnvandrere fra Polen

¹ Sentio har på oppdrag fra IMDi gjennomført datainnsamlingen ved hjelp av sin underleverandør Norstat. Undersøkelsen baserer seg på telefonintervjuer med 1400 folkeregistrerte arbeidsinnvandrere med tilbud om intervju på eget morsmål.

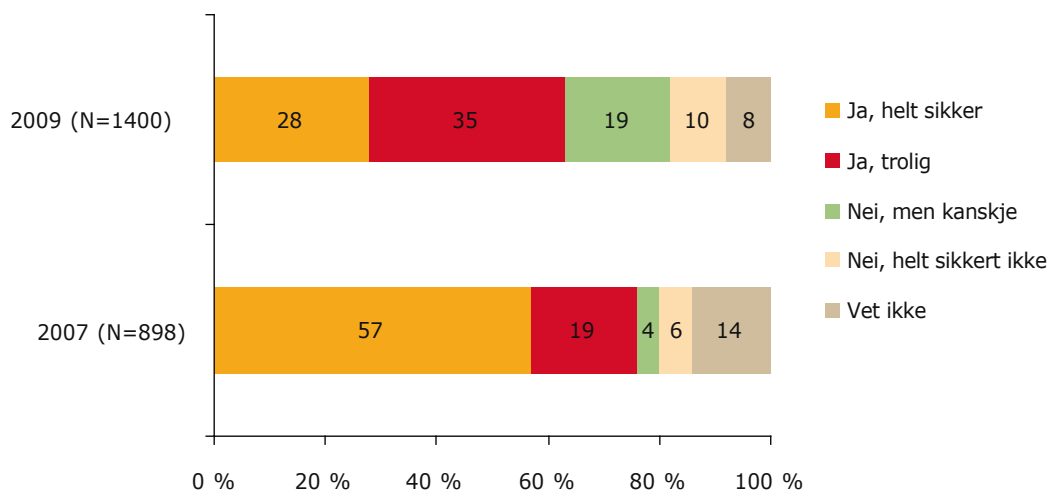
og Baltikum.² Den første undersøkelsen ble gjennomført i 2007³, i en situasjon preget av rekordstor etterspørsel etter arbeidskraft og stor fremtidsoptimisme i norsk næringsliv. Undersøkelsen i 2007 stilte spørsmål om hvordan arbeidsinnvandrerne selv opplevde det å jobbe, bo og leve i det norske samfunnet. Hvilke integreringsmessige utfordringer hadde de? Undersøkelsen viste at det store flertallet av de folkeregistrerte arbeidsinnvandrerne klarte seg godt i det norske samfunnet, både arbeidsmessig og sosialt. Syv av ti ga uttrykk for at de ønsket å bosette seg i Norge, og hele seks av ti ønsket å ta med familien hit.

Kort tid etter publiseringen av disse resultatene endret imidlertid situasjonen seg dramatisk i det europeiske arbeidsmarkedet som følge av den internasjonale finanskrisen. Krisen førte til en brå nedgang i etterspørselen etter arbeidskraft, særlig innenfor bransjer som bygg og anlegg og industri, typiske bransjer hvor svært mange arbeidsinnvandrere har vært sysselsatt de siste årene. Årets undersøkelse stiller derfor spørsmål ved om det fortsatt er like attraktivt å bli

² Ettersom utvalget er trukket fra folkeregisteret, består det av nokså veletablerte personer med lovlig opphold i Norge og med en gyldig arbeidstillatelse. Utvalget vil dermed ikke være representativt for alle arbeidsinnvandrere som befinner seg i Norge.

³ Datainnsamlingen ble gjennomført av Synovate MMI. Undersøkelsen resulterte i IMDi-rapport 1-2008 «Vi blir ... Om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum». Målet med rapporten var å gi økt kunnskap om hvilke erfaringer og behov arbeidsinnvandrerne selv har når de kommer til et nytt land.

Figur 1: Tror du at du kommer til å bo i Norge om fem år, svar fra 2007 og 2009.



boende i Norge, eller om arbeidsinnvandrerne endrer sine fremtidsplaner og vender kursen hjemover når byggeplassene stenger.

Har arbeidsinnvandrerne sluttet å komme til Norge?

Svaret er nei. Tall fra Utlendingsdirektoratet (UDI) fra september 2009 viser at det fortsatt kommer mange nye arbeidsinnvandrere til Norge fra de nye EU-landene, og da særlig fra Polen. UDI har imidlertid registrert en nedgang i antall nye arbeidstillatelser det siste året. Per september 2009 ble det for eksempel gitt noe over 21 000 nye arbeidstillatelser, mot 43 000 per september 2008. Dette representerer en nedgang på 50 prosent. Til tross for denne nedgangen er det verdt å merke seg at det var ca 100 100 personer som hadde gyldig arbeidstillatelse per september 2009, en liten nedgang på ca 6000 personer sammenlignet med samme tid i fjor. Det er også fortsatt flest polske borgere (40 600) blant de utenlandske arbeidstakerne med tillatelse, og bygg- og

anleggsrelatert virksomhet topper fremdeles næringsfordelingen.

Blir de som allerede er her, boende?

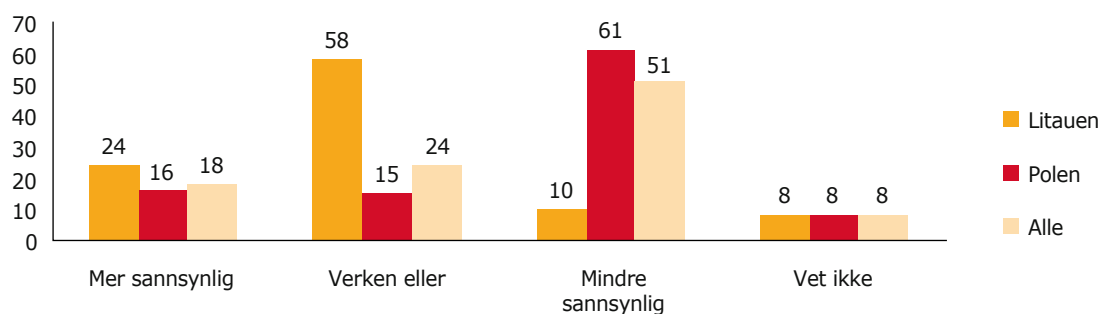
Svaret er langt på vei fortsatt ja. Svært mange folkeregistrerte arbeidsinnvandrere ønsker å bli boende i Norge i årene fremover. Figur 1 viser at 76 prosent av de polske og litauiske respondentene svarte at de trolig eller helt sikkert ville bli boende i Norge om fem år i 2007. Tallet har sunket til 63 prosent i 2009. Andelen som har nokså konkrete planer om en fremtid i Norge, har med andre ord sunket med 13 prosentpoeng, en tilsynelatende beskjeden nedgang finanskrisen tatt i betraktning.

Når vi ser nærmere på svarfordelingene for de to årene, finner vi imidlertid at andelen som er *helt sikre* på å bli boende i Norge, har gått markant ned med nesten 30 prosentpoeng, fra 57 prosent i 2007 til 28 prosent i 2009. Andelen tvilere som svarer «Ja, trolig» eller «Nei, men kanskje», har på sin side gått opp fra 23 til 54 prosent. Dette viser at usikkerheten når det gjelder egne fremtidsplaner, har økt betydelig som følge av finanskrisen.

Det er imidlertid ingenting som tyder på at flertallet av dem som allerede er her, nå vil reise hjem. Bare ti prosent svarer at de helt sikkert *ikke* vil bli boende i Norge. Tall fra UDI understøtter at det er få som vil reise hjem.



Figur 2: Har den økonomiske finanskrisen gjort det mer eller mindre sannsynlig at din ektefelle/kjæreste og/eller egne barn flytter til Norge, etter fødeland? (N=433)



Svært mange av de som har fått innvilget en arbeidstillatelse, ønsker fremdeles å bli. Per september 2009 ble det innvilget 31 000 søknader om fornyelse av arbeidstillatelsen. Dette tilsvarer en nedgang på 18 prosent fra samme tid i fjor.

Er det fortsatt mange som ønsker å hente familien til Norge i lavkonjunktur?

Svaret er tja. I 2007-undersøkelsen fant vi at over halvparten av de spurte ønsket å hente familiene sine til Norge. Fremdeles svarer nesten halvparten at de ønsker at den nærmeste familien, det vil si ektefelle og/eller egne barn, flytter til Norge.

Når vi spør direkte om hvorvidt den økonomiske finanskrisen har gjort det *mer* eller *mindre* sannsynlig at ektefelle/kjæreste og/eller egne barn flytter til Norge, svarer halvparten at det har blitt *mindre* sannsynlig. Nesten 20 prosent svarer imidlertid at det har blitt *mer* sannsynlig, mens 24 prosent mener finanskrisen ikke har spilt noen rolle (se figur 2).

Som vi ser av figur 2, svarer litauerne og polakkene svært ulikt på dette spørsmålet. De litauiske respondentene har i minst grad blitt påvirket av finanskrisen når det gjelder planer for familiegjenforening. Hele seks av ti litauiske respondenter svarer at finanskrisen ikke har spilt noen rolle for deres vurdering av om de vil hente familien til Norge. De polske respondentene (seks av ti) oppgir i langt større grad enn de litauiske (én av ti) at det har blitt *mindre* sannsynlig å hente

familien som følge av finanskrisen. Disse forskjellene mellom landgruppene gjenspeiles i tall fra UDI over antall familieinnvandrings-tillatelser i 2009. Fra januar til og med september har det vært en nedgang på rundt 16 prosent i slike tillatelser til polakker sammenliknet med samme periode i fjor, mens antall familieinnvandringstillatelser til litauere derimot har hatt en økning på 17 prosent. En mulig årsak til disse forskjellene kan ligge i at arbeidsmarkedet i Litauen er langt dårligere enn i Polen, og at de litauiske respondentene føler seg tryggere på å beholde jobben i Norge fremover sammenliknet med de polske.⁴

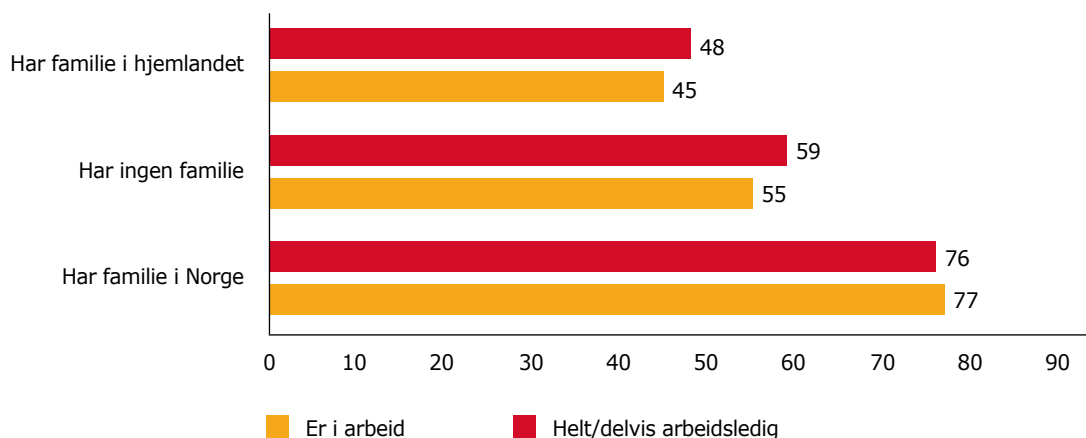
Familiesituasjon er viktigere enn situasjonen på arbeidsmarkedet

Et slående funn i IMDIs undersøkelse er at situasjonen på arbeidsmarkedet i Norge ikke spiller en så stor rolle som en kunne antatt for arbeidsinnvandrernes fremtidsplaner. Dette kan henge sammen med at arbeidsmarkedssituasjonen i Norge tross alt er langt bedre enn i andre europeiske land, inkludert arbeidsinnvandrernes hjemland (se fotnote 4). Vår undersøkelse viser at nesten åtte av ti mener det vil være lettere å finne jobb i Norge enn i hjemlandet/andre land i de neste årene. Om lag halvparten av dem som har mistet jobben her i Norge, anser dessuten mulighetene for å finne ny jobb i Norge som gode – og langt bedre enn i hjemlandet eller andre land.⁵

⁴ Ifølge Eurostat var arbeidsledigheten (målt i prosent av arbeidsstyrken i alderen 15–74 år) per april 2009 på 7,8 prosent i Polen og 16,8 prosent i Litauen.

⁵ Ifølge NAV er arbeidsledigheten i Norge per mai 2009 på 2,6 prosent.

Figur 3: Andel som trolig/helt sikkert vil bo i Norge om fem år, etter familiesituasjon og om de er i arbeid eller er helt/delvis arbeidsledig. (N=1400)

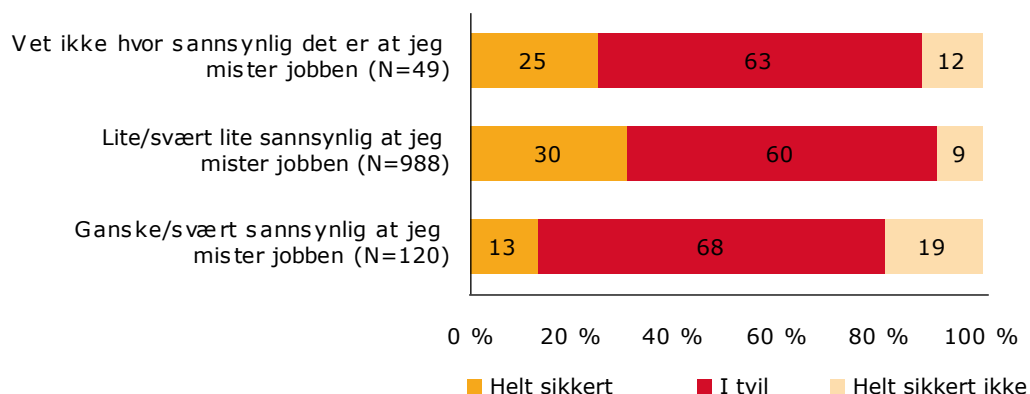


Ikke overraskende er det de mest etablerte arbeidsinnvandrerne som i størst grad gir uttrykk for at de er sikre på å bli boende i Norge fremover. Det vil si de med lengst botid, de med fast jobb, de som arbeider innenfor de minst konjunkturutsatte bransjene og de som bor med barn og/eller ektefelle i Norge. Om de har arbeid, synes imidlertid å være mindre viktig for fremtidsplanene enn det å ha familien sin her.

Figur 3 viser at de som bor med familie her i Norge, i langt større grad enn de med familie i hjemlandet eller som ikke har familie (barn/ektefelle), er innstilt på å bli boende i Norge fremover. Dette gjelder uavhengig av om de har arbeid eller ikke. Det er med andre ord stor sannsynlighet for at de som er etablert med familie i Norge, vil bli boende uavhengig av situasjonen på det norske arbeidsmarkedet.



Figur 4: Andel som er helt sikre eller tvilende på om de vil bli boende i Norge fremover, etter hvor sannsynlig de anser det er at de mister jobben den nærmeste tiden.



Samtidig finner vi at de som er sikre på å beholde jobben, i større grad er sikre på å bli boende i Norge enn de som frykter for å miste jobben. Dette er fremstilt i figur 4.

Det er særlig de polske respondentene som i større grad har begynt å tvile på en fremtid i Norge. Dette kan forklares med at de polske respondentene i større grad er bekymret for å miste jobben enn de litauiske.

Over halvparten av de spurte, seks av ti, er ganske eller helt enig i at det vil være bedre for dem å være arbeidsledig i Norge enn å reise hjem for å jobbe. Som vist i figur 5 finner vi også at nesten syv av ti svarer at de fortsatt vil bli boende i Norge om de skulle miste jobben, og at det vil være mindre aktuelt for arbeidsinnvandrere fra Litauen å reise tilbake til hjemlandet ved arbeidsledighet enn for de polske. Dette henger mest

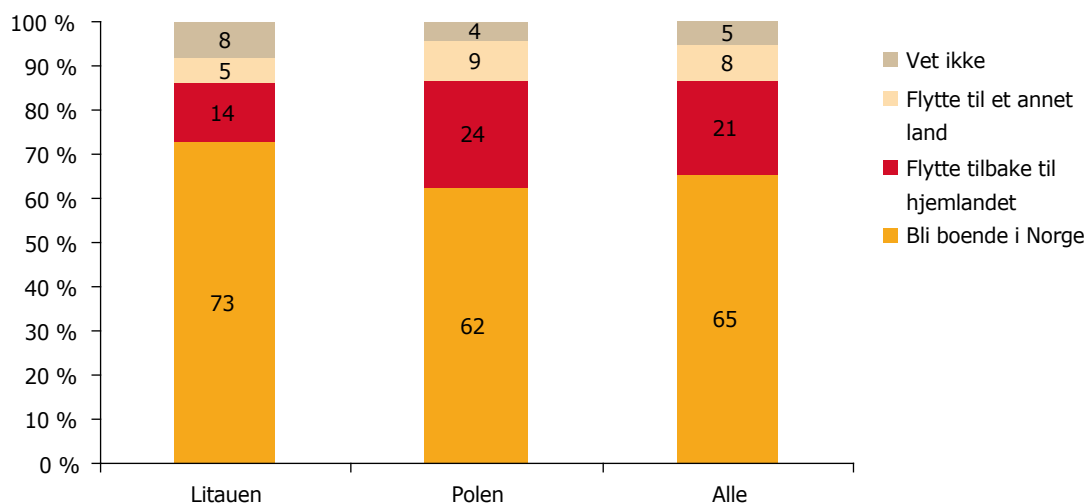
sannsynlig sammen med at arbeidsmarkeds-situasjonen som nevnt er langt verre i Litauen enn i Polen.

Konklusjon

I løpet av det siste året har UDI registrert en nedgang i antall nye arbeidstillatelser til personer fra de nye EU-landene i øst. Det kommer imidlertid fortsatt svært mange arbeidsinnvandrere fra disse landene, og da særlig fra Polen. Det er også fremdeles en økning i antall arbeidsinnvandrere som søker om fornyelse av arbeidstillatelsen.

IMDis ferske undersøkelse blant folkeregistrerte arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen viser dessuten at det også etter finanskrisen er mange av dem som bor her, som ser for seg en fremtid i Norge. Det er imidlertid færre

Figur 5: Andel som hhv. ville bli boende i Norge, flytte til et annet land eller til hjemlandet dersom de har mistet/skulle miste jobben, totalt og etter fødeland. (N=1400)



en før som er *helt sikre* på at de vil bli boende i Norge de neste fem år, og det er særlig polakkene som har begynt å tvile mer.

Halvparten av de spurte, og særlig mange polakker, oppgir dessuten at finanskrisen har gjort det *mindre* sannsynlig at de henter familien sin til Norge. Blant litauerne er det imidlertid langt flere som mener at finanskrisen enten ikke har påvirket planene om familiegjenforening, eller sågar har gjort det *mer* sannsynlig at familien kommer til Norge.

Frykt for å miste jobben spiller til en viss grad inn på arbeidsinnvandrerne fremtidsplaner. For alle respondentene sett under ett gjelder

imidlertid at de anser det som bedre å leve i Norge som arbeidsledige enn å dra hjem for å jobbe. Dette henger mest sannsynlig sammen med at de fleste anser jobbmulighetene å være langt bedre i Norge fremover, enn i hjemlandet eller andre land. Våre data viser at de som har bodd i Norge noen år, og er etablert her med familie, med stor sikkerhet vil bli boende her, uavhengig av situasjonen på arbeidsmarkedet. Blant dem som har familie i hjemlandet, bidrar situasjonen på arbeidsmarkedet til noe mer usikkerhet knyttet til om de skal satse på en fremtid i Norge eller ei.

Krise for alle? Finanskrisas konsekvenser for ulike typer innvandrere

Line Eldring er forsker ved Fafo og koordinator for Fafos forskning om arbeids- og bedriftsvandringer. Hun er prosjektleder for Fafos Østforum og andre prosjekter knyttet til EU-utvidelsen og arbeidskraftsmobilitet. Hennes forskningsområder er arbeids- og bedriftsvandringer, arbeidsmarked og arbeidslivsorganisering. Eldring er cand.sociol. fra Universitetet i Oslo. **Anniken Hagelund** arbeidet ved Fafo i 2008, men er nå forsker ved Institutt for samfunnsforskning (ISF). Hun har arbeidet med flere forskningsprosjekter som på ulikt vis har tematisert forholdet mellom innvandring, integrering og velferdsstat. Hagelund er utdannet dr.polit. ved Universitetet i Oslo. **Hanne Kavli** er forskningsleder ved Fafo og cand.polit. fra Universitetet i Oslo. Hennes forskningsområder er integrering av flyktninger og innvandrere i velferdsstat, samfunns- og arbeidsliv. Hun har de siste årene spesielt arbeidet med innvandrede kvinners deltakelse i arbeidslivet og hvordan ulike holdninger til balansen mellom omsorgsoppgaver og lønnsarbeid påvirker ulike grupper på ulike måter. **May-Len Skilbrei** er forsker ved Fafo og leder for en forskningsgruppe om internasjonal migrasjon. Hun deltar i flere forskningsprosjekter om kvinners migrasjon, prostitusjon og menneskehandel, og har tidligere forsket på det ufaglærte arbeidsmarkedet. Skilbrei er utdannet dr.polit. fra Universitetet i Oslo.



Innledning

Det siste året har flere vært bekymret for hvilke konsekvenser finanskrisa vil ha for det norske samfunnet, og noen har også spurt seg hvordan den vil påvirke spørsmål om innvandring og integrering. Man kan tenke seg at finanskrisa både påvirker omfanget og sammensetningen av innvandringen til Norge og at den endrer forutsetningene for integrering i Norge. Vårt formål med denne artikkelen er å få fram at det vil kunne være store forskjeller mellom ulike innvandrede grupper i hvordan deres vilkår påvirkes av den økonomiske situasjonen i verden, hjemlandet og Norge. På Fafo har vi de senere årene utviklet en bred forskning på spørsmål om migrasjon, arbeidsvandringer og integrering, og det er med bakgrunn i dette vi vil beskrive og diskutere denne variasjonen.¹

Det norske innvandringsregimet består av flere kanaler for migrasjon inn i landet: ulike former for arbeidsinnvandring, familieinnvandring og flyktninginnvandring. Til de

respektive kanalene knyttes distinkte krav, betingelser, reguleringer, rettigheter og muligheter. Lydia Morris kaller dette systemer for *civic stratification*, det vil si ulikhet som genereres gjennom staters differensierte tildeling av rettigheter (Morris 2002). Norske myndigheter har en serie av ulike virkemidler som tas i bruk både for å regulere innstrømmingen av innvandrere, og for å håndtere konsekvensene av innvandring for det norske samfunnet. Valg av virkemidler henger dels sammen med de muligheter og begrensninger som settes av internasjonal rett, dels med hvilke potensielle negative effekter og sosiale problemer man tenker seg at de forskjellige innvandringstypene kan føre med seg. For nykommere til Norge betyr dette at deres rettigheter og plikter til dels defineres av innvandringskategori. Veien inn til Norge kan dermed ha stor betydning for veien videre, i den forstand at hvilken dør du kom inn gjennom, også styrer hvilke nye dører som åpner seg.

Den norske velferdsstaten har til dels svært forskjellige sett av rettigheter og plikter for nyankomne innvandrere etter hvilket opp-

¹ For en nærmere presentasjon av Fafos forskning om Migrasjon, Arbeidsvandringer og Integrering, se Fafos nettside: http://www.faf.no/pro/etnmin_index.htm



holdsgrunnlag de har. Mens arbeidsinnvandrerne i utgangspunktet sluses direkte inn i arbeidsmarkedet, vil dette være et viktig neste skritt for andre typer innvandrere til Norge. For å bidra til å lette veien inn i det norske arbeidslivet for flyktninger og familieinnvandrede bruker norske myndigheter en kombinasjon av særordninger og tilbud innenfor det ordinære hjelpeapparatet. Introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger og innvandrere er et typisk eksempel på en slik særordning, mens de som ikke har rett og plikt til et slikt program, skal betjenes innenfor det ordinære hjelpeapparatet, for eksempel gjennom AMO-kurs eller arbeidspraksis. Her er det snakk om individuelt rettede tiltak som i hovedsak handler om kvalifisering. For arbeidsinnvandrerne skal koblingen til arbeidslivet allerede være på plass og innsatsen er knyttet til reguleringer på makronivå, ikke tiltak for den enkelte. Og for irregulære migranter spiller offentlige myndigheter en relativt liten rolle, mens frivillige organisasjoner har involvert seg i større grad. I en situasjon med økende arbeidsledighet og et større press på de offentlige institusjonene er det relevant å drøfte hvilke utslag finanskrise kan få for ulike typer av innvandrere og om det er ulike

konsekvenser for kvinnelige og mannlige innvandrere. Er noen grupper mer utsatt for konsekvensene av krisa enn andre? Og hvilke følger vil det eventuelt kunne ha på sikt?

Ulike kanaler – ulike kriser? Flyktning- og familieinnvandring

Hvem som i dag innvandrer til Norge, er en konsekvens både av konfliktsituasjonen i verden, av mulighetene som åpnet seg for ny arbeidsinnvandring etter EU-utvidelsene i 2004 og 2007, og av hvilke arbeidsinnvandrere som kom på 1960- og 70-tallet. På denne måten får innvandringen en indre dynamikk, der de som allerede er kommet, etablerer et brohode for nye innvandrere, enten fordi de gjenforenes med familie, danner nye familier eller fordi de får mulighet til å finne arbeid gjennom landsmenn som allerede har etablert seg.

Velferdsstaten møter disse gruppene på ulike måter, og nyankomne flyktninger er den gruppen som til nå har blitt viet den mest omfattende innsatsen. Flyktingers posisjon i arbeidsmarkedet forsøkes bedret gjennom et arbeidsrettet kvalifiseringsregime, først og fremst gjennom introduksjonsprogrammet for

nyankomne flyktninger og innvandrere som omfatter både norskundervisning, samfunnsorientering og arbeidsrettede tiltak. Systemet fungerer imidlertid ikke kjønnsnøytralt. For det første ser det ut til at kvinner og menn har ulikt utbytte av de obligatoriske kvalifiseringstiltakene. Kvinner sluses inn i introduksjonsprogram og norskundervisning i like stor grad som menn. Mens deltakelse i programmet øker sannsynligheten for at menn finner arbeid, kan det imidlertid ikke dokumenteres en tilsvarende positiv effekt for kvinner. For de kvinnene som går ut i jobb, er andelen deltidsansatte nær 70 prosent (Kavli, Hagelund & Bråthen 2007), mens 42 prosent av sysselsatte kvinner i Norge totalt jobber deltid (Moland 2009). Tilsvarende tendenser er påvist knyttet til norskundervisningen og språkprøver. Kvinner starter i norskundervisning i større grad enn menn og mottar i gjennomsnitt flere timer, men fullfører sjeldnere undervisningen og består sjeldnere de avsluttende norskprøvene (Steen-Olsen 2001; Drøpping & Kavli 2002). For det andre er det dokumentert til dels store forskjeller i hva slags kvalifiseringstiltak menn og kvinner blir tilbudt. Kvinner deltar i mindre grad enn menn i de mest arbeidsnære typene av tiltak, samtidig som effektevalueringer peker i

retning av at det er disse som har de mest positive effektene på overgangen fra kvalifisering til lønnet arbeid (Kavli 2004).

Mot slutten av 1960-tallet sank behovet for arbeidskraft som en følge av oljekrise og økonomiske nedgangstider. Arbeidsinnvandringen fra Sør-Europa og Asia ble faset ut, og det ble innført såkalt innvandringsstopp i 1975 (Djuve & Kavli 2007). Dårligere tider førte likevel ikke til omfattende retur-migrasjon, selv ikke blant arbeidsinnvandrerne som mistet jobben (Brochmann 2003). Blant dem som ble boende, fulgte familien i stor grad etter, og skapte dermed det som er blitt beskrevet som den andre bølgen av innvandring til Europa i moderne tid – familieinnvandringen (ibid.). Gjenforening med familiemedlemmer, eller etablering av nye familier på tvers av landegrenser, er i dag en viktig migrasjonskanal, og familieinnvandrere utgjør en betydelig andel av dem som i dag innvandrer til Norge.

For dem som kommer til Norge gjennom familiegjenforening, har rettighetene og pliktene til gratis kvalifisering variert over tid. I dag har familiegjenforente med personer i den såkalte rett og pliktgruppen, altså rett og



plikt til deltakelse i introduksjonsprogram, også rett til å delta i introduksjonsprogrammet. En person som innvandrer til Norge gjennom familiedannelse eller familiegjenforening med en som ikke har rett og plikt til introduksjonsprogram, har fortsatt rett til omfattende norskundervisning, men ikke til den mer intensive og arbeidsrettede oppfølgingen som ligger i introduksjonsprogrammet. Det er dermed på ingen måte likegyldig hvilken innvandringskategori nykommere tilhører, fordi kategorien i seg selv kan utløse både rettigheter og plikter til kvalifisering.

Kan kvalifisering og tiltak dempe krisas konsekvenser for flyktingene? Det er vanskelig å si per i dag, ikke minst fordi hvor omfattende krisa vil ramme Norge, foreløpig er usikkert. Å investere i kompetanse er likevel sjelden bortkastet. Nyankomne flyktinger og innvandrere som sluses inn i introduksjonsprogrammet, er i utgangspunktet en gruppe som stiller relativt svakt på det norske arbeidsmarkedet. Å ansette feil person kan være kostbart, og arbeidsgivere vil derfor være tilbøyelige til å velge det kjente framfor det ukjente. Informasjon som arbeidsgivere normalt benytter seg av når de skal vurdere arbeidssøkere – som utdanningspapirer og referanser fra tidligere arbeidsgivere – vil ofte mangle for flyktinger. Gjennom introduksjonsprogrammet legges det i mange kommuner ned en betydelig innsats i å redusere den risikoen arbeidsgivere kan oppleve når de ansetter nye medarbeidere. Ulike typer av arbeidspraksis gir arbeidsgiver anledning til å bli kjent med mulige arbeidstakere. Mange bruker praksisplasstiltaket som en rekrutteringskanal nettopp av den grunn (Djuve 2007).

Samtidig finnes det også historier om mislykkede utplasseringer, der både arbeidsgiver og deltaker hadde lite igjen for innsatsen (Djuve, Kavli, Lund & Østberg 2001), eller utplasseringer der innvandrere på praksisplass ble brukt som billig arbeidskraft langt ut over den tiden det tok å lære seg arbeidsoppgavene og uten at det forelå planer om

ansettelse (Djuve 2007). *Tett oppfølging*, både av deltaker og arbeidsgiver, vil trolig være et enda viktigere tiltak for det kommunale kvalifiseringsapparatet i økonomiske nedgangstider enn under en oppgangskonjunktur der arbeidsgivere i større grad har behov for arbeidskraft og av den grunn er villige til å prøve ut og ansette personer de har mindre dokumentasjon på kompetansen til.

Evalueringen av norske kommuners innsats på dette området viser imidlertid at slett ikke alle evner å følge opp deltakerne mens de er i praksis, og at kontakten med arbeidsgiverne for noen først og fremst finner sted dersom det oppstår problemer (Kavli et al. 2007). Dette handler selvsagt om hvilke ressurser som stilles til rådighet for slikt oppfølgingsarbeid i kommunene og i NAV arbeid, men også om kommunenes kompetanse i å drive oppfølging og en bevissthet om at oppfølging er viktig. Slik kompetanse er ikke jevnt fordelt i det norske velferdsapparatet. Studier blant byråkrater i førstelinjetjenesten peker på at brukere, eller deltakere, med innvandringsbakgrunn oftere enn andre oppleves som utfordrende (Schrienbeck 2004). Dette gjelder trolig i mindre grad ansatte i flyktingtjenesten enn i andre etater innvandrere vil møte. Velferdsapparatets kompetanse i å ivareta behov i en befolkning som varierer i stadig større grad både med hensyn til norskferdigheter, atferdsmønster, prioriteringer og verdier – vil ikke bli mindre i årene framover. Dette er noe offentlige etater vil møte uavhengig av en økonomisk krise. Det kan imidlertid være spesielt viktig å være oppmerksom på dette kompetansebehovet i en periode der etterspørselen etter oppfølging trolig vil øke.

For familieinnvandrede til andre enn de med rett og plikt til introduksjonsprogram, er rettighetene til lønnet kvalifisering langt mindre omfattende enn for deltakere i introduksjonsprogram. I den grad det blir flere om beinet i konkurransen om de gode tiltaksplassene, kan det dermed ramme arbeidssøkere uten like tydelige rettigheter til



kvalifisering og oppfølging som deltakere i introduksjonsprogram. Studier som er gjennomført av menn og kvinners deltakelse i kvalifisering, tyder videre på at kvinner ofte «taper» i konkurransen om de mest attraktive tiltaksplassene. Årsakene til dette er sammensatte og handler både om at innvandrede kvinner i snitt har mindre utdanning med seg enn menn når de innvandrer til Norge, at de i mindre grad enn menn fullfører kvalifiseringsløp etter at de har kommet (Drøpping & Kavli 2001; Kavli et al. 2007), og at de har større omsorgsoppgaver og ofte en sterkere identitet knyttet til omsorgsoppgavene i hjemmet, sammenliknet med menn, som i større grad er orientert mot forsørgerrollen (Kavli & Nadim 2009).

Den nye arbeidsinnvandringen

I tillegg til den mer permanente innvandringen som består av flyktninger og familieinnvandrede, har vi også en betydelig arbeidsinnvandring til Norge. EU-utvidelsen i 2004 representerer et tidsskille for arbeidsinnvandringen til Norge i nyere tid. Etter innvandringsstoppen på 1970-tallet fikk i hovedsak bare spesialister fra utlandet arbeidstillatelse, og den europeiske arbeidsinnvandringen (Norden unntatt) etter Norges inntreden i EØS i 1994 var meget beskjeden. Innlemmelsen av Estland, Latvia, Litauen, Polen,

Tsjekkia, Slovakia, Ungarn og Slovenia i EU i 2004, og Bulgaria og Romania i 2007, innebar en sammensmelting av arbeidsmarkeder med til dels voldsomme forskjeller i både lønnsvilkår og arbeidsledighet. Mye talte for at potensialet for arbeidskraftsmobilitet ville være større enn ved tidligere EU-utvidelser, og arbeidsinnvandringen fra øst (særlig Polen) til Norge har oversteget de flestes forventninger og prognoser. Polske arbeidsinnvandrere utgjør nå den største innvandrergruppen i landet, og polakker topper også familiegjenforeningsstatistikken. Utlendingsdirektoratets statistikk over arbeidstillatelser viser at om lag fire femtedeler av tillatelsene har blitt gitt til menn, og de fleste jobber i bygg og anlegg, industri eller jordbruk.

I prinsippet ble det fri adgang til det norske arbeidsmarkedet for borgere fra disse landene fra 1. mai 2004. Det ble imidlertid innført visse begrensninger, gjennom de såkalte overgangsordningene. Ifølge dette midlertidige regelverket skulle arbeidstillatelse kun utstedes dersom søkeren kunne dokumentere heltidsarbeid med «norsk» lønn.² Det var ikke anledning til å innføre

² Overgangsordning fram til 1.5.09 for Polen og syv av de andre landene som ble EU-medlemmer i 2004 (overgangsordningene omfattet ikke Kypros og Malta), og for Bulgaria og Romania fram til 1.1.2012.

tilsvarende overgangsordning eller begrensninger for den frie flyten av tjenester. Utstasjonerte arbeidstakere og tjenesteytere ble dermed ikke omfattet av kravene til lønn og arbeidstid, noe som har utløst ytterligere regulering av lavlønnskonkurransen gjennom allmenngjøring av tariffavtaler og styrking av det statlige kontrollapparatet (Dølvik & Eldring 2008). Den offentlige debatten rundt reguleringer har vært «kjønnsløs», men mye tyder på at reguleringsregimene har hatt svært ulike effekter for kvinner og menn. En undersøkelse blant polakker i Oslo-området høsten 2006 viste at arbeidsmarkedet for arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene var ekstremt kjønnsdelt. Den viste også at flertallet av kvinnene ikke hadde lovlig opphold, i motsetning til de fleste mennene. Trolig har overgangsreglene fungert ulikt for kvinner og menn fordi de befinner seg i ulike deler av arbeidsmarkedet (Friberg & Tyldum 2007). Overgangsordningens krav til «norsk lønn» og heltidsarbeid er vanskelige å oppfylle for kvinner som jobber i private hjem, samtidig som renholdsarbeid, både i det regulære og det irregulære arbeidsmarkedet, ofte organiseres som deltidsarbeid (Skilbrei 2003). De nye reguleringene for minstelønn gjennom allmenngjøring av tariffavtaler er så langt bare gjennomført i typiske mannsbransjer som bygg, verftsindustri og elektrofag (Alsos & Eldring 2008). Kombinasjonen av innvandringsbestemmelser og et kjønnsdelt arbeidsmarked kan slik sett ha hatt store konsekvenser for kvinnelige arbeidsinnvandreres rettigheter og muligheter i Norge.

Bygg og industri hadde stor etterspørsel etter arbeidskraft i de første årene etter EU-utvidelsen, men opplever nå stagnasjon og nedbemanning. Som det framgår av Fribergs artikkel i denne rapporten, har dette medført en betydelig økning av ledigheten blant østeuropeiske arbeidstakere i Norge. Det er mer uklart hvordan finanskrisa kan ha påvirket etterspørselen etter tjenester i norske hushold. Fram til 1950-tallet var betalt hjelp i hjemmet svært utbredt, og renhold og barnepass i andres hjem har hele tiden vært en viktigere sysselsetter av kvinner enn

industrien har vært (Skilbrei 2003). Da bruken av betalt hjelp hjemme sank kraftig i løpet av 1900-tallet, antas dette å skyldes at tilbudet på arbeidskraft til hushjelpsyrket ble redusert på grunn av at de brede lagene av befolkningen fikk bedre økonomi (Hagemann & Roll-Hansen 2005).

I tillegg til både økt tilbud på og etterspørsel av østeuropeisk arbeidskraft i norske hjem, har vi de siste årene også sett en kraftig økning i bruk av au pair-ordningen (Øien 2009). Denne var opprinnelig tenkt som et kulturutvekslingsprogram med begrenset husholds- og omsorgsarbeid utført mot «lommepenger». Denne ordningen har blitt heftig diskutert det siste året, og spørsmålet er om ikke økningen handler om et økende behov for betalt hjelp i hjemmet. Når vi de siste årene har sett at bruk av betalt arbeid i hjemmet til husarbeid og omsorgsarbeid øker, må dette forstås i lys av økt velstand og kjøpekraft, og et mer likestilt arbeids- og familieliv i Norge på den ene siden, og økt tilgang til potensielt billig arbeidskraft etter EU-utvidelsen på den andre siden. Denne ulikheten har skapt grobunn for et «nytt» marked for husholdsbaserte tjenester som tidligere har vært utført innenfor husholdningene. Fafos undersøkelse blant polakker i Oslo-området dokumenterte at flertallet av de kvinnelige arbeidsinnvandrerne arbeidet med renhold (Friberg & Tyldum 2007). Hvis finanskrisa innebærer at norske familier nøler mer med å betale noen for å utføre husarbeid og barnepass i hjemmet, betyr dette at etterspørselen går ned, samtidig som finanskrisa rammer land husholdsarbeiderne kommer fra, slik at tilbudet ikke nødvendigvis synker. I og med at det å ha «svart» hushjelp, og ikke minst au pair, er langt billigere enn å betale noen for å utføre jobben innenfor det ordinære arbeidslivet, kan finanskrisa også bety at dette alternativet blir enda billigere. Finanskrisa kan tenkes å føre til at arbeidsmigranter fra Øst-Europa blir mindre attraktive i de mer seriøse og formelle delene av arbeidsmarkedet, fordi typiske innvandrere jobber i krisetider igjen framstår som et aktuelt alternativ for norske arbeidstakere.



Dette kan komme til å presse flere av migrantene over i deler av arbeidsmarkedet hvor de har få rettigheter og er mer utsatt for utnyttning.

Arbeid i private hushold er tradisjonelt vanskelig å regulere, og faller utenfor både de avtalefestede områdene og den normdannende effekten tariffavtaler ellers kan ha også innenfor uorganiserte segmenter i arbeidslivet. Overgangsordningen for arbeidstakerne fra de nye EØS-landene har i realiteten innebåret en lovfestet minstelønn for alle individuelle arbeidsinnvandrere fra disse landene, også kvinnelige renholdsarbeidere/hushjelpere. Ordningens andre sentrale krav, nemlig kravet om heltidsarbeid, kan på den andre siden ha vært en medvirkende faktor til at dette arbeidet hovedsakelig har blitt utført utenfor regulære rammer. Overgangsordningene faller dermed muligens inn i rekken av ikke særlig vellykkede forsøk med å bruke lovfestede standarder som virkemiddel for beskyttelse av denne utsatte gruppa i arbeidslivet (Aubert, Eckhoff & Sveri 1952). Uansett er nå overgangsordningens minste-

lønnskrav opphevet for de fleste EØS-innvandrerne, og det er dermed fritt fram for å dumpe lønningene også i den legale delen av husholdsarbeidsmarkedet. Av mange årsaker er allmenngjøring av tariffavtaler et uaktuelt virkemiddel i denne sektoren, og innføring av en generell lovfestet minstelønn har så langt blitt møtt av et unisont nei fra fagbevegelsens side. Denne motstanden skyldes først og fremst frykten for at en nasjonal minstelønn skal bli et lønnsstak heller enn lønnsgulv – og det særlig i kvinnedominerte bransjer i servicesektoren. Samtidig er det nettopp i slike bransjer vi i dag finner lav tariffavtaledekning og organisasjonsgrad, og dermed størst potensial for lønnsdumping.

I motsetning til flyktninger har de nye arbeidsinnvandrere i utgangspunktet verken tilgang til eller behov for tiltak for å komme seg inn på arbeidsmarkedet. De kommer til Norge for å jobbe, og får de ikke jobb, skal de i prinsippet reise hjem igjen. Sett fra myndighetenes og bedriftenes side er nok den ideelle arbeidsinnvandreren en person som er her for å jobbe så lenge det er etterspørsel etter

arbeidskraften, og som deretter reiser hjem. Så enkel er virkeligheten selvsagt ikke. NAVs statistikk viser at et stadig større antall østeuropeere er meldt ledige og/eller mottar dagpenger. Mange har lite å vende hjem til, for eksempel har arbeidsledigheten i Baltikum eksplodert det siste året. Informasjon fra fagforeninger, presse og kontakter i innvandrer miljøene tyder imidlertid på at selv arbeidsinnvandrere som har opparbeidet seg dagpenger og trygderettigheter, sliter med å få støtte de har krav på.³ Sakene deres oppfattes som kompliserte av saksbehandlerne i NAV, og på grunn av språkproblemer har mange av østeuropeerne store problemer med å navigere i det norske velferdssystemet. For personer i det irregulære arbeidsmarkedet er det selvsagt ingenting å hente når det gjelder verken dagpenger eller arbeidsmarkedstiltak. Hvorvidt myndighetene vil utnytte muligheten til å tilby relevante kvalifiseringstiltak for arbeidsinnvandrerne som er meldt ledige, gjenstår fortsatt å se.

Irregulære og illegitime innvandrere

Hittil har vi beskrevet innvandring som foregår gjennom legale og legitime kanaler som asylinstituttet, ekteskap og deltakelse i det norske arbeidsmarkedet. Noen av disse har kommet til Norge for å bli og er derfor en viktig målgruppe for integreringstiltak, mens andre igjen har Norge som et midlertidig oppholdsland i forbindelse med opplevde kriser i hjemlandet eller lønnsarbeid. Det finnes atter andre grupper som kommer som turister eller asylsøkere, men som nå befinner seg i Norge illegalt eller med formål som regnes som illegitime i det norske samfunnet. Menn, kvinner og barn som oppholder seg illegalt i Norge, er i den situasjonen av mange ulike grunner, enten det skyldes ulovlig innreise eller manglende utreise etter avslått asylsøknad.

Enten man kommer som asylsøker eller som turist fra et EU-land eller tredjeland, er det tre

aktiviteter som framstår som illegitime for midlertidige migranter til Norge i den offentlige debatten, og det er kriminalitet, tigging og prostitusjon. Personer fra de nye EU-landene som kommer til Norge for å begå lovbrudd, har vakt mye oppmerksomhet det siste året, og det samme har lovbruddene som utføres av asylsøkere. At personer fra de nye EU-landene kommer for å tigge, fylte spalte-metere i 2009, selv om det å tigge ble avkriminalisert i 2006, både for norske borgere og andre. Det har vært en økning i antallet menn, kvinner og barn fra rombefolkningen i EU-land som kommer til Norge midlertidig for å tigge, og det mistenkes også at tiggingen er organisert av bakmenn, i form av menneskehandel. Utnyttning av mennesker til tigging ble på grunn av slike mistanker inkludert i strl. § 224, menneskehandelsparagrafen, i 2006. Den økningen vi har sett i antallet tiggere fra EU-land kan tenkes å ha blitt forsterket av økonomiske nedgangstider i avsenderlandene knyttet til finanskrisa. Rombefolkningen i flere av de nye EU-medlemsstatene, spesielt Romania, er spesielt utsatt som en stigmatisert og diskriminert minoritet, og man kan tenke seg at finanskrisa rammer dem særlig hardt. Dette kan igjen ha motivert dem til å søke inntekter i andre land gjennom tigging og/eller skapt en desperasjon som kan utnyttes av bakmenn.

Som kjent ble det å kjøpe seksuelle tjenester forbudt 1. januar 2009. Det er for tidlig å si noe om hvordan den nye loven har påvirket prostitusjonsfeltet. Omfanget av prostitusjon påvirkes av kompliserte prosesser på både internasjonalt, nasjonalt og lokalt nivå. Det norske prostitusjonsmarkedet har lenge hatt mange utenlandske aktører, men siden begynnelsen av 2000-tallet har sammensetningen av prostitusjonsmarkedet endret seg dramatisk, og i dag består prostitusjonsmarkedet i Norge av personer med mange ulike nasjonaliteter og oppholdsstatuser (Tveit & Skilbrei 2008). Prostitusjon henger tett sammen med ulikhet og fattigdom. Når prostitusjonens omfang ser ut til å ha økt i de store byene de siste månedene, har enkelte knyttet dette til finanskrisa og hvordan denne

³ Se for eksempel: <http://www.bygningsarbeider.no/nyheter/dagpenger-og-arbeidsinnvandrere> og <http://www.siste.no/okonomi/arbeidsliv/article4244429.ece?service=print>

innebærer at flere befinner seg i en økonomisk desperat situasjon og må ty til prostitusjon, men det er vanskelig å stadfeste dette.

Når det gjelder personer uten lovlig opphold i Norge, er det svært vanskelig å si noe om hvorvidt omfanget endres eller livsforholdene forverres. Ut fra analyse av registerdata konkluderer Zhang (2008) med at de fleste irregulære migranter kom som asylsøkere. Personer uten lovlig opphold er svært avhengige av et sosialt nettverk der personer med mer ressurser enn dem selv kan hjelpe dem med husly og penger til mat. Dette kan for eksempel være personer med samme landbakgrunn som dem selv. Forverret økonomi i disse nettverkene vil gjøre det vanskeligere for personer uten lovlig opphold. I oktober 2009 ble det opprettet et eget helse- og velferdstilbud for personer som oppholder seg ulovlig i Norge, i regi av Kirkens Bymisjon. Dette tilbudet er ment å avhjelpe de problemene personer uten lovlig opphold møter (beskrevet i Brunovskis & Bjerkan 2008).

Avsluttende kommentarer

Som vist over kan finanskrisa tenkes å ha svært ulike konsekvenser for ulike innvandrede grupper. Flyktninger og asylsøkeres rettigheter er lovfestede, og omfanget regulert av andre hensyn enn økonomi, selv om muligheter for deltakelse på lang sikt blir påvirket av økonomi også for den gruppen. Familiegjenforente forutsettes å bli forsørget og tatt vare på av familiemedlemmene de har i Norge, og disse har også ansvaret for å sikre deltakelse i det norske samfunnet. Arbeidsinnvandrere kommer til Norge fordi det er behov for deres arbeidskraft, og i og med at økonomiske endringer påvirker arbeidsmarkedet, kan det bli endringer i dette behovet. Personer som befinner seg i randsonen av det norske samfunnet, er i stor grad avhengig av etablerte hjelpetiltak. Enten de befinner seg i den uformelle arbeidssektoren, er tiggere fra EU-land eller kvinner og menn fra EU eller utenfor som selger seksuelle tjenester, er disse personene sårbare for



utnytting som de selv har få muligheter til å rette søkelyset mot.

Syssetningen blant innvandrerbefolkningen i Norge steg under den siste høykonjunkturen (Daugstad red. 2007), og titusener av arbeidsinnvandrere fra øst søkte til Norge hvert år i samme periode (Dølvik & Eldring 2008). Som for majoritetsbefolkningen i Norge er disse gruppenes stilling på arbeidsmarkedet avhengig av den generelle økonomiske utviklingen – men antagelig i en langt større grad. I kjølvannet av finanskrisa har ledigheten økt mer i innvandrergruppene enn i den øvrige befolkningen (SSB 2009). Det at det har vært mulig å innlemme store mengder østeuropeiske arbeidstakere i norske virksomheter på rekordtid, slår allikevel store sprekker i bildet av det norske arbeidsmarkedet som nærmest ugjennomtrengelig for personer med dårlige norskkunnskaper og fremmedartede navn. Samtidig vitner erfaringene fra introduksjonsprogrammet om at langsiktig kvalifisering kan gi resultater for innvandrere som sliter med å finne innpass på arbeidsmarkedet, både i dårlige og gode tider. Det er god grunn til å prøve å lære av disse erfaringene – på tvers av migrantgruppene. Returnigrasjonen blant arbeidsinnvan-

drerne som kom på 1960- og 1970-tallet, var vesentlig lavere enn forventet, og så langt ser det ut til at mange av de nye arbeidsinnvandrerne velger å bli, på tross at et tøffere arbeidsmarked. Når det gjelder irregulære eller illegitime migranter, er det viktigste spørsmålet hvordan den sårbarheten som lett oppstår, kan reduseres. Å bli informert om rettigheter er ett sentralt tiltak. Man har allerede tatt skritt i retning av å beskytte de mest utsatte gjennom å opprette et helse- og velferdstilbud, og gjennom ulike offentlige og private tiltak spres det informasjon til utenlandske personer i prostitusjon om hvilke rettigheter og muligheter de har i Norge.

En grunn til at det er viktig å rette søkelyset mot at det eksisterer ulike muligheter for personer i ulike kategorier av innvandrede, er at det er skjevheter i hvem som befinner seg i hvilken. Her er kjønn en viktig kategori. Selv om «feminiseringen av migrasjon» er et trekk ved dagens folkevandringer (Kofman, Phizacklea, Raghuram & Sales 2000), har det hittil i liten grad blitt rettet søkelys mot at kvinner og menn har ulike muligheter til å komme til Norge og til å delta i det norske samfunnet.

Det er på ingen måte slik at kjønn og minoritetsetniske kvinners situasjon i det norske samfunn er fortiet; tvert om har temaet nærmest vært en besettelse i det siste tiårets innvandringspolitiske debatt og i stor grad bidratt til å dreie debatten i nye retninger (Akkerman & Hagelund 2007, Hagelund 2008). Men det kan se ut som denne kjønnsdreiningen i den politiske diskursen i stor grad har handlet om familierelasjoner, mens kvinner og menns særegne relasjoner til arbeidslivet i langt mindre grad har vært tematisert *til tross* for at arbeidsmarkedsintegrering er et hovedtema i inkluderingspolitikken.

Sekkebetegnelsen «innvandrerkvinner» tildekker selvsagt store variasjoner mellom innvandrede kvinner avhengig av bl.a. landbakgrunn, innvandringskanal, utdanning, botid og familieforhold. Noen tendenser er

likevel klare for de hovedkategoriene «innvandrerkvinner» vi er interessert i, nemlig arbeidsmigranter fra de nye EU-landene i øst, særlig polakker, og nyankomne flyktninger. Om de første vet vi at de – i hvert fall i Oslo-området – i stor grad er sysselsatt med rengjøring i norske husholdninger, mens polske menn arbeider i byggebransjen (Friberg & Tyldum 2007). Om de siste vet vi at arbeidsmarkedsdeltakelsen er gjennomgående lav, både sammenliknet med majoritetskvinner og med flyktningmenn. Eksistensen av en kjønnsarbeidsdeling som skaper og legitimerer ulikhet i lønn, status og arbeidsvilkår, er et veletablert tema i norsk kjønns- og arbeidslivsforskning (Solheim & Teigen 2006).

Et viktig spørsmål er hva som hindrer legalisering av opphold og regularisering av arbeidsforholdene til østeuropeiske husholdsarbeidere. Er barrierene først og fremst knyttet til det arbeidslivs- og innvandringspolitiske reguleringsregimet, og vil opphevingen av overgangsordningene føre til endringer for denne gruppen? Eller ligger barrierene i norske husholdningers egenskaper som arbeidsgivere og deres holdninger til arbeid i hjemmet knyttet til kjønn, etnisitet og den private sfære?

Kvinneforskere har vist hvordan formelle rettigheter og realiseringen av disse rettighetene begrenses av forhold i privatsfæren (Pateman 1989), og hvordan kjønn spiller inn både gjennom fordelingen av ansvaret for omsorgsarbeidet i hjemmet og gjennom samfunnets vurdering av dette arbeidets status (Fraser 1995). Selv når formell likhet eksisterer, kan uformelle tatt-for-gittheter og forventninger hindre realiseringen av disse rettighetene. Dette gjelder i forhold til kjønn, men det gjelder også i forhold til etnisitet (Anthias & Yuval-Davis 1992, Songur 2002).

Vårt utgangspunkt er at innvandreres posisjon i arbeidslivet både påvirkes av kjønn og av de rettigheter, muligheter og begrensninger som ligger i ulike innvandringsstatuser. Det er med andre ord nødvendig å se på samsillet

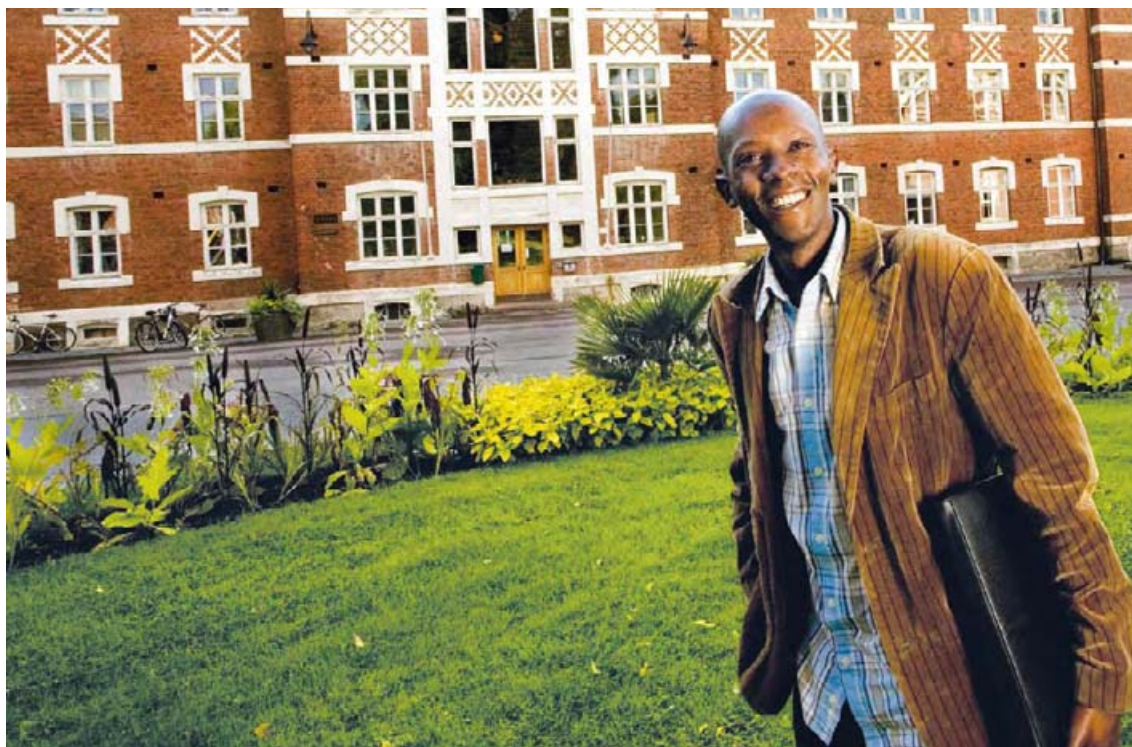
mellom kjønn, innvandringsregulering og strukturene i arbeidslivet. Kunnskap om ulike reguleringsregimers konsekvenser for kvinner og for likestilling i arbeidslivet vil være sentral for videre politikktutforming med sikte på å fremme også innvandrede kvinners inkludering i «det gode arbeidslivet». Hvilken betydning finanskrisa, og etter hvert også realkrisa, vil ha for ulike kategorier av innvandrere og ikke minst for kvinner og menn i de ulike kategoriene, er for tidlig å si. Vi vet likevel en del om hvilke grupper som vanligvis er mest utsatt under en nedgangskonjunktur, og hva slags innsats som kan dempe eller begrense de negative konsekvensene.

Referanser

- Akkerman, T. & A. Hagelund (2007), «'Women and children first!' Anti-immigration parties and gender in Norway and the Netherlands», *Patterns of Prejudice*. Vol 41 (2): 197–214.
- Alsos, K. & L. Eldring (2008), Labour mobility and wage dumping: The case of Norway *European Journal of Industrial Relations* 14(4): 441–459.
- Anthias, F. & N. Yuval-Davis (1992), *Racialized Boundaries*, London: Zed Books.
- Aubert, V., T. Eckhoff & K. Sveri (1952), *En lov i søkelyset. Sosialpsykologisk undersøkelse av den norske hushjelpslov*, Oslo: Akademisk forlag.
- Brochmann, G. (2003), Innvandring og innvandrere på 1970-tallet. Kapittel 5 i Tjelmeland, H. og G. Brochmann: *Norsk innvandringshistorie. Bind 3. I globaliseringens tid*. Pax forlag, Oslo.
- Brunovskis, A. & L. Bjerkan (2008), *Research with irregular migrants in Norway: Methodological and ethical challenges and emerging research agendas*. Del av FoU-rapporten *Learning about illegals: Issues and Methods*, UDI.
- Daugstad, G. (red.) (2007), *Fakta om innvandrere og deres etterkommere 2007. Hva tallene kan fortelle*. Notater 2007/56. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Djuve, A.B., H.C. Kavli, M. Lund & T. Østberg (2001), *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo-rapport 364. Oslo: Fafo.
- Djuve, A.B. (2007), «Vi får jo to ekstra hender». *Arbeidsgiveres syn på praksisplasser for ikke-vestlige innvandrere*. Fafo-rapport 2007:26. Oslo: Fafo.
- Djuve, A.B. & H.C. Kavli (2007), *Integrering i Danmark, Sverige og Norge: Felles utfordringer – like løsninger?* TemaNord 2007:575. Nordisk Ministerråd.
- Drøpping, J.A. & H.C. Kavli (2002), *Kurs for arbeid? Norskopplæring og yrkesdeltakelse blant ikke-vestlige flyktninger og innvandrede*. Fafo-rapport 387. Oslo: Fafo.
- Dølvik, J.E. & L. Eldring (2008), *Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser*. TemaNord 2008:502. København: Nordisk Ministerråd.
- Fraser, N. (1995), «From redistribution to recognition», *New Left Review*, 212: 69–93.
- Friberg, J.H. & G. Tyldum (2007), *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*, Fafo-rapport 2007:27. Oslo: Fafo.
- Hagelund, A. (2008), «'For women and children!' The family and immigration politics in Scandinavia», i R. Grillo (red.) *The Family in Question*, Amsterdam University Press (IMISCOE Research Series).
- Hagemann, G. & H. Roll-Hansen (2005), «Introduction», i G. Hagemann og H. Roll-Hansen (red.), *Twentieth-century housewives: Meanings and implications of unpaid work*, Oslo: Unipub.

- Kavli, H.C. (2004), «Familiepolitiske dilemmaer i det fleretniske samfunn», i A.L. Ellingsæter & A. Leira (red.) *Velferdsstaten og familien. Utfordringer og dilemmaer*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kavli, H.C., A. Hagelund & M. Bråthen (2007), *Med rett til å lære – og plikt til å delta. Evaluering av introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34. Oslo: Fafo.
- Kavli, H.C. & M. Nadim (2009), *Familiepraksis og likestilling blant innvandrede familier*. Fafo-rapport 2009:39. Oslo: Fafo.
- Kofman, E., A. Phizacklea, P. Raghuram & R. Sales (2000), *Gender and international migration in Europe. Employment, welfare and politics*, London & New York: Routledge.
- Moland, L. (2009), *Uønsket og ønsket deltid – konsekvenser for arbeidstaker, arbeidsgiver og tjenestetilbud*. Fafo-rapport 2009:15. Oslo: Fafo.
- Morris, L. (2002), *Managing Migration. Civic stratification and migrants' rights*, London: Routledge.
- Pateman, C. (1989), *The Disorder of Women*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Skilbrei, M-L. (2003), «Dette er jo bare en husmorjobb». *Ufaglærte kvinner i arbeidslivet*, NOVA-rapport 17/03. Oslo: NOVA.
- Solheim, J. & M. Teigen (2006), «Det kjønns-segregerte arbeidslivet: likestillingens snublestein?», *Tidsskrift for kjønnsforskning*, 30(3): 5–20.
- Songur, W. (2002), *Velfærdsstaten, sociala rättigheter och invandrarernas maktressurser. En jämförande studie om äldre invandrare från Mallanöstern i Stockholm, London och Berlin*. Stockholm studies in politics 85. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Statistisk sentralbyrå (2009), *Registrert arbeidsledighet blant innvandrere 2. kvartal 2009*. Frigitt 20. august 2009. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Steen-Olsen, T. (2001), *Verdien av å lære norsk. Deltakergjennomstrømming, deltakeraktivitet og deltakeropplevelser innen norsk-opplæring for voksne innvandrere*, Trondheim: Norsk voksenpedagogisk forskningsinstitutt.
- Tveit, M. & M-L. Skilbrei (2008), *Mangfoldig marked. Prostitusjonens omfang, innhold og organisering*, Fafo-rapport 2008:43. Oslo: Fafo.
- Zhang, L-C. (2008). *Sizing the irregular residents population in Norway*. Del av FoU-rapporten *Learning about illegals: Issues and Methods*, UDI.
- Øien, C. (2009), *On equal terms? An evaluation of the Norwegian au pair scheme*. Fafo-report 2009:29. Oslo: Fafo.

En master unna drømmejobben



80

Han vet det er stor konkurranse om de relevante jobbene. Alex Mugiraneza (30) vil jobbe med flyktninger, han må bare få unna masteroppgaven først.

Mugiraneza er i slutfasen av en toårig masterutdanning i utviklingsstudier på Norges Landbrukshøgskole på Ås. Etter syv år i Norge som student, med diverse bijobber på si, håper han endelig å kunne få en relevant jobb fra neste år.

– Jeg har søkt på mange jobber, og fått avslag på avslag. Jeg har søkt på jobb som miljøarbeider på mottak, og andre jobber som har med flyktninger og utvikling å gjøre. Jeg vil gjerne hjelpe mennesker som har vært på flukt, og som må starte et liv på nytt.

Har avslagene blitt begrunnet?

– Ja, noen sier at andre søkere er bedre kvalifisert. Noen sier at jeg bør fullføre studiene først, og andre gir ingen begrunnelse. Men jeg tror jeg stiller bedre når jeg er ferdig med utdannelsen, sier han.

I 1999 måtte han flykte fra Rwanda til nabolandet Uganda på grunn av uoverens-

Fakta Alex Mugiraneza (30)

Yrke: Student ved Norges Landbrukshøgskole på Ås. Er i slutfasen av en toårig masterutdanning i utviklingsstudier.

Bakgrunn: Født og oppvokst i Rwanda. Flyktet til nabolandet Uganda i 1999. Kom til Norge som kvoteflyktning i 2002.

stemmelser mellom studenter og myndigheter. Etter to år i Uganda kom han til Norge i 2002 som kvoteflyktning gjennom FN-systemet. Han bodde først ett år i Trondheim, før han flyttet til Lillehammer for å gå på skole. Etter å ha brukt det første året på å lære seg norsk, fullførte han en bachelorgrad – med all undervisning på norsk – på Høyskolen på Lillehammer.

Hva må til for å få drømmejobben, tror du?

– Det vanskeligste har vært å lære språket, men nå som jeg kan det ganske godt er

muligheten større. Jeg tror jeg kan få en god jobb så lenge jeg jobber hardt nok.

Hvorfor tror du det er vanskeligere for innvandrere å få relevante jobber?

– Det tar tid å forstå hvilke muligheter som finnes. Det er lettere for innvandrere i dag enn før, Norge er et land med hyggelige folk og mange positive ting som skjer. Jeg kjenner én som fikk jobb i NAV, og en annen, en fra Rwanda, fikk jobb i UDI (Utlendningsdirektoratet). Det tok ikke lang tid for dem etter studiene, så jeg tror jeg har gode muligheter.

Han kom til Norge sammen med flere andre rwandere. De fleste bor og jobber eller studerer i Oslo, og Alex har kontakt med mange av dem. Selv bor han i en leilighet på Ås – ikke langt fra universitetet. Han har en sønn, Arnod (1,5 år), sammen med en rwandisk kvinne.

– Nå som jeg har en sønn, er det viktig å få en skikkelig jobb. Det blir vanskelig hvis jeg ikke får en jobb etter utdannelsen, sier han.

Hva med resten av familien din?

– Min mor er fremdeles i Rwanda. Jeg savner henne, men vi har kontakt på telefon og internett, sier han.

Kunne hun bodd i Norge?

– Nei, nei... Det er for kaldt for henne. Altfor kaldt.

Det ringer i telefonen hans som ligger ved siden av ham på benken. Han svarer i korte setninger, «ja», «ok,» og «hvilket nummer i Pilestredet?» Det handler om jobb.

Jeg er vikar i Workshop, og pendler mye mellom studier på Ås og jobb i Oslo, det blir ofte lange dager. Jeg er tilgjengelig for alle typer jobber, men det blir mest renholdsjobber, sier han.

Er du lei av de jobbene?

– Ja, men jeg er avhengig av å jobbe. Jeg har studielån, og det hjelper godt, men jeg



Utdanning gir muligheter: Alex Mugiraneza (30) tror en mastergrad vil styrke hans sjanser til å få en relevant jobb. – Jeg tror det er lettere for innvandrere å få relevante jobber i dag enn før, men det tar tid å forstå hvilke muligheter som finnes, sier han.

trenger å tjene mer for å klare meg og hjelpe familien.

Tror du finanskrisen gjør at det blir vanskeligere for deg å få en jobb etter endt utdanning?

– Ja, kanskje. Jeg merket i sommer at det var vanskeligere å få sommerjobb. Det har vanligvis ikke vært noe problem, men i sommer tok det lang tid å få jobb.

Hva gjør du dersom du ikke lykkes i å få jobb etter studiene?

– Da må jeg studere mer. Jeg skal kanskje ta en ny master i flerkulturelle studier, på Høyskolen i Oslo. Kanskje vil enda bedre utdanning gjøre at jeg kommer meg i en jobb.

Har du som mørkhudet noen gang følt deg diskriminert i Norge?

– Nei. Nordmenn er vant med mørkhudede mennesker etter hvert. Folk i Norge er hyggelige, og mange er fornøyde med livet sitt.

Tror du at du noen gang vil føle deg som norsk?

– Nei, ikke helt. Kanskje mer og mer, men aldri helt. Men sønnen min, han vil kanskje føle seg som norsk.

Er du optimist med tanke på framtiden?

– Ja. Men jeg er en usikker optimist. Det vil ta tid før ting ordner seg, men jeg tror jeg får en jobb snart. Med tiden blir jeg enda bedre utdannet og enda bedre i norsk. Da tror jeg det blir bra.

Utdanningsvalg blant unge med innvandrereforeldre i økonomiske nedgangstider

Berit Lødding er cand. polit. i sosialantropologi og forsker ved Norsk Institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU STEP). Hun arbeider for tiden med spørsmål om karriereveiledning i ungdomsskolen og om utdanningsvalg, gjennomføring og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring både blant ungdom generelt og blant ungdom med minoritetsbakgrunn.



I denne artikkelen vil vi vise hvilke utdanningsvalg minoritetsspråklige ungdommer har foretatt ved oppstart og gjennomføring av videregående opplæring i forhold til majoritetsungdom i årene før finanskrisen. Vi vil også drøfte hvorvidt disse mønstrene kan tenkes å endres som følge av de økonomiske nedgangstidene og et strammere arbeidsmarked.

I motsetning til i mange andre land foregår det i Norge ingen avgjørende utdanningsvalg før ved oppstarten av videregående opplæring. Denne artikkelen konsentrerer seg om denne siste fasen av grunnopplæringen (videregående opplæring) som en periode hvor ungdom står overfor valg mellom mange alternativer i spørsmål om utdanning. For ungdomsskoleelever handler det om valg mellom et studieforberedende eller et yrkesfaglig utdanningsprogram det første året i videregående. Senere kan ungdommene skifte kurs eller fortsette mot henholdsvis studiekompetanse eller yrkeskompetanse. Innenfor yrkesfagene velger elevene spesialisering, som samtidig er et valg mellom skolebasert eller lærebasert yrkeskompetanse. Dette betyr også ulik grad av eksponering for arbeidsmarkedet og økonomiske konjunkturer. Med en spesialisering i et lærefag, hvor opplæringen etter planen skjer i bedrift, møter ungdom utvelgelsesmekanismer som gjelder i arbeidsmarkedet, allerede som 18-åringer. Med planer om høyere utdanning

vil elevene derimot ha mange år foran seg før de er klare for arbeidslivet. Hele veien vil det være slik at utdanningsvalg også omfatter valget mellom å slutte eller å fortsette utdanningen.

På mange måter kan en si at utdanningsvalgene på videregående nivå blant ungdom med innvandrereforeldre allerede før finanskrisen var preget av en tilpasning med liten eksponering for det private, konjunkturutsatte næringslivet. Sterk orientering mot studieforberedende retninger er et viktig eksempel på dette, som vi straks skal vende tilbake til. Spørsmålet er dermed om de trekkene en har sett i en oppgangstid, kan komme til å forsterkes i en nedgangstid. Tilgjengelig litteratur forteller i større grad om stabilitet enn om svingninger når det gjelder utdanningsvalg blant ungdom med innvandrereforeldre. Etter hva jeg vet, finnes det ingen forskning om hvordan konjunkturerendringer påvirker minoritetsungdommers utdanningsvalg.

Det er dessuten problematisk å se utdanningsvalg som konjunkturstyrte på noen enkel måte, ettersom resultater i form av arbeidsledighet, ufrivillig deltid eller en fast, relevant heltidsstilling med gode lønns- og arbeidsvilkår vil ligge et godt stykke frem i tid uansett når i utdanningsforløpet valgene treffes. Ikke minst gjelder dette på videregående nivå, hvor studiespesialisering (tidligere allmennfaglig studieretning) frem-



står som en vei videre med alle dører åpne for senere spesialisering. Innenfor høyere utdanning har vi i 2009 sett en kraftig økning i søkningen til allmennlærerutdanningen, hvilket tolkes som en reaksjon på finanskrisen med orientering mot offentlig sektor og oppgaver som i liten grad er konjunkturavhengige. Finanskrisen vil i større grad ramme sysselsettingen i yrker som er avhengige av forbruk av varer og tjenester. Nedgangstider vil kunne synliggjøre for ungdom hvilke yrker og bransjer som er eksponert for økonomiske svingninger. Ikke minst gjelder dette de tradisjonelle byggrelaterte håndverksfagene og industrifag, og dette er sterkt guttedominerte fag med lange tradisjoner som lærefag. De mer kjønnsnøytrale restaurant- og matfagene kan også være konjunkturutsatte. Dette er ikke fag hvor minoritetspråklig ungdom er særlig sterkt representert, i alle fall ikke de av dem som er norskfødte med utenlandsfødte foreldre (etterkommere).

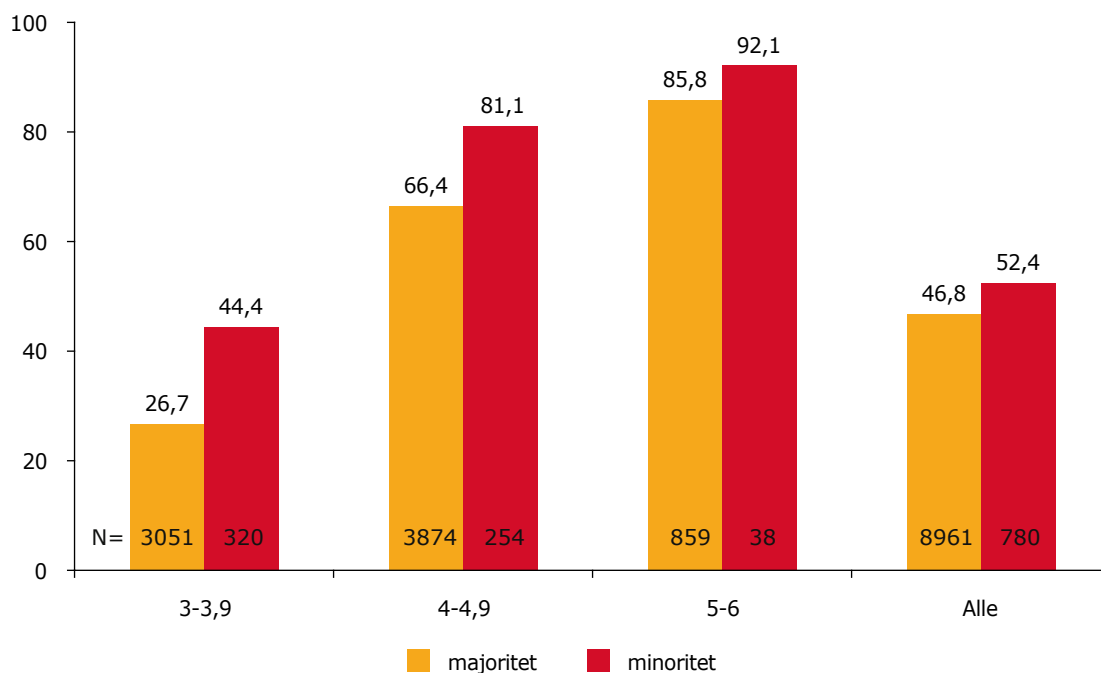
Samtidig er noen av disse bransjer hvor foreldrene har funnet arbeid. Det betyr at barn av for eksempel arbeidsmigranter i liten grad følger i foreldrenes karrieremessige fotspor. Snarere ser det ut til at

vi har å gjøre med en migrasjonstilpasning hvor foreldres og barns muligheter vil være nokså forskjellige. Både foreldre og barn vil kunne oppfatte at barna har bedre utdanningsmuligheter for et liv i Norge enn foreldregenerasjonen, ettersom barna er født og oppvokst i og har skolebakgrunn fra Norge. Eplet faller langt fra stammen, er et uttrykk for dette fenomenet fra Danmark (Ejrnæs & Tireli 1992).

Ti tusen unge i syv fylker intervjuet om utdanningsvalg gjennom prosjektet Bortvalg og kompetanse

Datamaterialet som ligger til grunn i denne beskrivelsen av situasjonen før finanskrisen, består av registerdata og surveydata for nesten ti tusen ungdommer som gikk ut av 10. klasse i 2002. Disse utgjør halvparten av alle avgangselever fra grunnskolen i syv Østlands-fylker, blant disse Oslo, Akershus, Buskerud og Østfold. Dette er fylker hvor andelen av befolkningen som har innvandrerbakgrunn, er relativt høy. Ungdommene er fulgt gjennom fem år, frem til høsten 2007. Det foreligger en rekke rapporter fra NIFU STEP om utdanningsvalg, frafall, gjennomføring og kompetanseoppnåelse blant ung-

Figur 1: Andeler av 10.-trinns elever med henholdsvis majoritets- og minoritetsbakgrunn som søkte studieforberedende grunnkurs i videregående opplæring for høsten 2002, etter gjennomsnittskarakterer fra 10. trinn.



dommene, også blant de minoritetsspråklige ungdommene (bl.a. Markussen mfl. 2008; Lødding 2009).

Det er grunn til å minne om at ingen er født minoritetsspråklig. Minoritetsspråklig er en administrativ og pedagogisk kategori som tilsynelatende postulerer likhet mellom elever som ikke har annet til felles enn at de har andre morsmål enn norsk og samisk. Selv om ungdom med bakgrunn fra andre vestlige land er omtalt i rapportene, vil ikke disse vies oppmerksomhet her. Her forholder vi oss til ungdom med foreldre som begge er født i Øst-Europa, Afrika, Asia eller Latin-Amerika, enten ungdommene selv er født i Norge eller ikke. Betegnelser som ungdom med innvandrerbakgrunn, minoritetsspråklige og minoritetsungdom brukes her synonymt for å betegne kategorien.

Sterk orientering om studieforberedende utdanningsprogram blant minoritetsspråklig ungdom

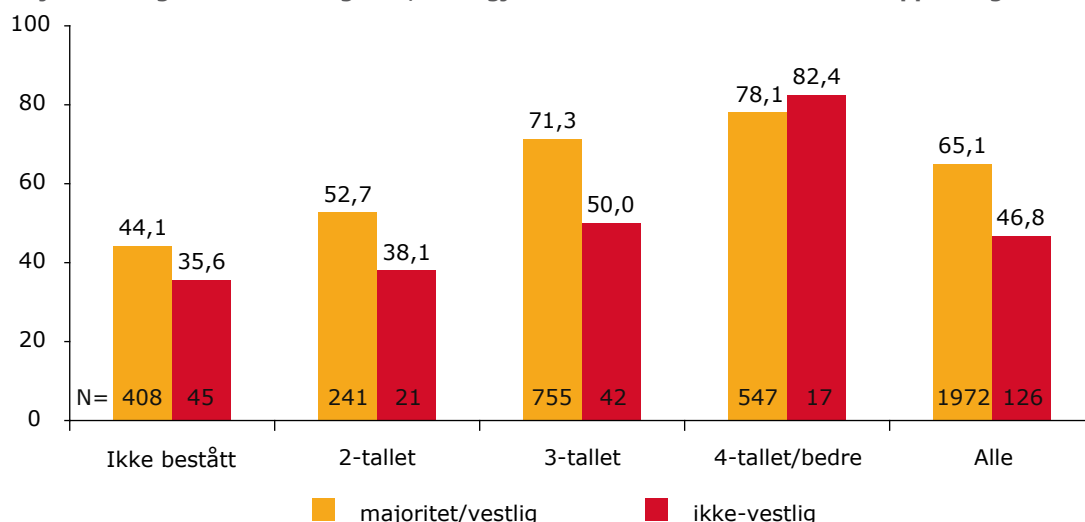
Søkningen til en av de tre studiekompetanse-givende retningene var sterkere i alle prestasjonssjikt blant minoritetsungdommene

sammenlignet med ungdom med majoritetsbakgrunn, som vist i figur 1. Med prestasjonssjikt mener vi intervall av gjennomsnittskarakterer fra 10. trinn.

En slik allmennfagorientering er også dokumentert et knapt tiår tidligere, det vil si blant de første Reform-94-elevne som startet i videregående opplæring i 1994 og 1995. Grøgaard mfl. (1999) forstår dette funnet som et tegn på at minoritets elever er teoretisk og ikke manuelt orientert i sine utdanningsvalg.

Samtidig kan en oppfatte denne orienteringen om studieforberedende retninger som en skjerming mot tidlig arbeidsmarkedseksponering. Det ligger også et valg i det å fortsette i skolen. Minoritets elever slutter i litt større omfang enn majoritets elever i studieforberedende programmer, men det er også betydelig større andeler som blir i skolen, og som kommer ut uten vitnemål, det betyr at de ikke har fullført og bestått alle fag. Å velge å bli i skolen – til tross for problemer med mestring av de faglige kravene – kan også forstås som en utsettelse av egen eksponering for arbeidsmarkedet.

Figur 2: Andeler som ble læringer blant læreplassøkere fra 2004 og 2005 med henholdsvis majoritets- og minoritetsbakgrunn, etter gjennomsnittskarakterer fra siste opplæringsår.



Lite kunnskap om hva som skjer med minoritetsspråklige gutter som slutter tidlig i yrkesfagene

I yrkesfag er det langt flere som slutter tidlig blant minoritetselevene. Generelt gjelder det at elevene med de svakeste skoleprestasjonene (karakterer fra 10. trinn) slutter først. Også høyt fravær på 10. trinn er et forvarsel om at eleven vil slutte tidlig. Fem år etter at de gikk ut av ungdomsskolen, var det blant minoritetsspråklige gutter som startet i yrkesfag, 56 prosent som hadde sluttet før gjennomført opplæring. Det samme gjaldt 43 prosent av jentene. Blant majoritets elever i yrkesfag sluttet omtrent 30 prosent av guttene så vel som jentene.

Hva disse ungdommene gjør etter at de har sluttet, er et viktig spørsmål som vi mangler informasjon om. Overvåking av ungdomsarbeidsmarkedet vil være avgjørende for å følge med på tendenser til ledighet, mistilpassning eller sårbarhet i arbeidsmarkedet. Vi vet fra tidligere studier at sjansen for å være i fast jobb i tilnærmet heltidsstilling var dårligere blant ungdom som ikke har fullført videregående, enn blant dem med oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Når ungdommene ikke hadde fullført videregående, var andelen i jobb enda litt lavere blant minoritetsspråklige enn blant majoritetsungdommer. Dette var situasjonen på begynnelsen av 2000-tallet, altså i forkant av en større

økonomisk oppgangstid (Grøgaard mfl. 2002; Lødding 2003).

Jenter med minoritetsbakgrunn i yrkesfag har ofte valgt helse- og sosialfag og spesialiseringer mot yrker som legesekretær og apotektekniker. Når de søker lære, kommer de ut omtrent som jenter med majoritetsbakgrunn. Det er gutter som dominerer i antall blant de minoritetsspråklige læreplassøkerne, men minoritetsspråklige er underrepresentert blant læreplassøkere (Markussen & Sandberg 2005). Dette har sin bakgrunn i at ungdom med minoritetsbakgrunn viser en sterk orientering mot studieforberedende retninger og mot yrkesfaglige spesialiseringer som forutsetter opplæring i skole, men også tidlig *slutting* i yrkesfagene (Lødding 2009). Svake skoleprestasjoner og høyt fravær er viktige signaler om at ungdom står i fare for å slutte. De minoritetsungdommene som sluttet tidlig, syntes å ha mer pliktoppfyllende atferd og mindre forstyrrende atferd enn majoritetsungdom som sluttet tidlig, bedømt ut fra spørreskjemabesvarelser fra den gang da alle var ungdomsskolelever. Vi vet lite om motivene for å slutte blant de minoritetsspråklige guttene i yrkesfag, i hvilken grad de har funnet arbeid, og om dette i så fall oppfattes som mer meningsfullt enn skolegang. Hvilke oppfatninger de har hatt om egne sjanser for å få læreplass, er også et interessant, men underutforsket spørsmål.

Vanskeligere å skaffe seg læreplass i nedgangstider

En viktig overgang finner sted etter to år i skole når yrkesfagelever skal over i to års læretid i bedrift. Arbeidsgivere avgjør om de vil ha lærlinger, og hvem de vil ha som lærlinger. Som et sikkerhetsnett finnes det et tilbud om et års opplæring i skole for dem som ikke lykkes med å skaffe seg læreplass. Selv om disse tilbudene formelt sett er likestilte, er det knapt noen som mener at et år i skole gir like god opplæring som to år som lærling som forberedelse til fagprøven.

Markussen & Sandberg (2005) har dokumentert at sjansene for å få læreplass økte når søkerne hadde bestått alle fag på vKI-nivå, jo høyere karakterer de hadde fra grunnkurs, og jo mindre fravær de hadde fra vKI, og dersom far hadde utdanning på videregående nivå.

Samlet sett kom minoritetsspråklige læreplassøkere dårligere ut enn søkere med majoritetsbakgrunn. Noe av denne forskjellen kan forklares med karakterer, relativt flere minoritetsspråklige læreplassøkere hadde lave karaktersnitt. Likevel, det er også slik at selv i et middels prestasjonssjikt kom minoritetsspråklige søkere dårligere ut enn søkere med majoritetsbakgrunn, som vist i figur 2.

Først med et snitt på 4 eller bedre lyktes minoritetsspråklige læreplassøkere i minst like stort omfang som søkere med majoritetsbakgrunn. De samme tendensene har vist seg i de første Reform 94-kullene (Lødding 1998) og for senere kull (Helland & Støren 2006).

Ved siden av karakterer har som nevnt fravær betydning for sjansene for å få læreplass. Fraværet er ikke høyere blant minoritetsspråklige læreplassøkere, og vi kan anta at dette er ungdom som har tatt til seg informasjon om viktigheten av lavt fravær. Fravær forklarer altså ikke forskjellen i tilgang til læreplasser.

Videre er det gunstig for læreplassøkere om far har yrkesfaglig videregående opplæring som høyeste utdanningsnivå. Sannsynligvis

gir dette kontakter i det relevante sjiktet av arbeidslivet, men også kjennskap til krav og koder som gjelder. Også læreplassøkere med minoritetsbakgrunn kommer bedre ut når far har slik utdanning, men det hører med til bildet at færre blant deres fedre har slik utdanning.

Hva vil skje med tilgangen til læreplasser i en nedgangskonjunktur? Ganske sikkert vil det generelt bli vanskeligere å skaffe seg læreplass. Høst mfl. (2008) har vist at antallet nye læreplasser svinger med konjunktorene. Et mulig scenario er at de som har kontakter i det aktuelle segmentet av arbeidslivet, er de som lettest skaffer seg læreplass når det er knapphet på plasser. Dette er forenlig med en logikk om at arbeidsgiver søker å minimere risiko for tap ved å redusere usikkerhet og velger de søkerne som de har kjennskap til. Det kan også hende at betydningen av karakterer forsterkes, ettersom gode skoleprestasjoner signaliserer stor produksjonskapasitet (Broomé mfl. 1996).

I to undersøkelser med åtte års mellomrom (overgang til lære i 1996 samt i 2004 og 2005) har det vært slik at minoritetsspråklige læreplassøkere måtte opp i et høyere karaktersnitt for å få læreplass i samme omfang som søkere med majoritetsbakgrunn. Det er altså de aller best presterende blant minoritetsspråklige søkere som lykkes, mens de med middels eller lavere karaktersnitt i større grad står uten tilbud sammen med majoritetsungdom som har lavt karaktersnitt.

Viktige utfordringer

Som vist er minoritetsspråklige ungdommer sterkt orientert mot studieforberedende retninger allerede i overgangen mellom ungdomsskolen og videregående opplæring. En mulig konsekvens av konjunkturedgangen kan være at orienteringen mot studieforberedende retninger forsterker seg ytterligere blant minoritetsungdom. Vi har også poengtert tendensen til at minoritets elever med svake prestasjoner i studieforberedende



retninger blir værende i skolen i stedet for å slutte. Når dette fremstår så klart under de siste årenes konjunkturoppgang, har vi liten grunn til å tro at de skulle slutte under konjunkturedgang, når tilgangen til arbeid må antas å være vanskeligere. Uansett, et helt overordnet spørsmål er hvordan minoritetsspråklige ungdommer kan få uttelling for innsatsen, det vil si i større omfang oppnå bestått i alle fag og vitnemål fra videregående i samsvar med den sterke orienteringen mot teoretiske heller enn manuelle fag. Skoleprestasjonene fra ungdomsskolen har stor betydning også for minoritetsspråklige ungdommers gjennomføring og kompetanseoppnåelse. Derfor er det særdeles viktig at det legges et godt grunnlag i grunnskolen for den læringen som skal foregå i videregående opplæring. Denne utfordringen er ikke mindre viktig under en konjunkturedgang.

Tidlig slutting i yrkesfag har relativt stort omfang blant minoritetsungdom, og dette gjelder særlig ungdom med svake skoleprestasjoner. Vi vet lite konkret om arbeidsmarkedstilknytningen blant disse som sluttet tidlig, men i en oppgangstid kan arbeid for mange ha vært et meningsfullt alternativ til skolegang. Nedgangstider vil kunne ramme

nettopp disse ungdommene. Fra tidligere vet vi at sjansene for å være i jobb er dårligere blant dem som ikke har gjennomført og bestått videregående opplæring, enn blant dem med studie- og/eller yrkeskompetanse. Minoritetsspråklige er overrepresentert blant yrkesfagelever som slutter, og det er viktig å ha oppmerksomhet på hvordan konjunkturedgangen virker inn på arbeidsmarkedet for ulike kompetansesjikt.

Selv i en oppgangstid har vi sett at minoritetsspråklige læreplassøkere fikk læreplass i mindre omfang enn søkere med majoritetsbakgrunn. Med en konjunkturedgang kan en se for seg at det å stå uten læreplass blir vanligere også blant majoritetsungdom, og dermed blir det kanskje mindre stigmatiserende å gjennomføre et år i skole som erstatning for læreplass. Uansett konjunkturer ligger det en betydelig utfordring i å øke tilgangen til opplæring i bedrift for minoritetsspråklige læreplassøkere. Tiltak som bringer læreplassøkere i kontakt med gode opplæringsbedrifter, er ikke minst viktig for gutter med minoritetsbakgrunn, som relativt sjelden kan trekke på fordeler som følger av å ha en far med yrkesfaglig videregående opplæring.

Referanser

- Broomé, P., Bäcklund, A-K., Lundh, C. & Ohlsson, R. (1996). *Värför sitter «brassen» på bänken?* eller Varför har invandrarna så svårt att få jobb? Stockholm: SNS Förlag.
- Ejrnæs, M. & Tireli, U. (1992). *Æblet falder langt fra stammen: En undersøgelse av tyrkiske anden-generationsinvandrere, der er på vej i det danske uddannelsessystem.* København: Fremad.
- Grøgaard, J.B., Midtsundstad, T., Egge, M. (1999). *Følge opp – eller forfølge? Evaluering av Oppfølgingstjenesten i Reform 94.* Fafo-rapport 263. Oslo: Fafo.
- Grøgaard, J.B., Markussen, M. & Sandberg, N. (2002). *Seks år etter. Om kompetanseoppnåelse fra videregående opplæring og overgang til arbeid og høyere utdanning for det første Reform 94-kullet.* Oslo: NIFU Rapport 3/2002.
- Helland, H. & Støren L.A. (2006). Vocational education and the allocation of apprenticeships: Equal chances for apprentices regardless of gender and immigrant background? *European Sociological Review*, 22 (3): 339–351.
- Høst, H., Gitlesen, J.P. & Michelsen, S. (2008). *Læreplasser mellom politikk og konjunkturer, i: Høst, H. (red.): Fag- og yrkesopplæring i Norge – noen utviklings-trekk.* Oslo: NIFU STEP Rapport 20/2008.
- Lødding, B. (1998). *Gjennom videregående opplæring? Evaluering av Reform 94: Slutt-rapport fra Etniske minoriteter.* Oslo: NIFU Rapport 19/98.
- Lødding, B. (2003). *Ut fra videregående. Integrasjon i arbeid og utdanning blant minoritetsungdom i det første Reform 94-kullet.* Oslo: NIFU Rapport 1/2003.
- Lødding, B. (2009). *Sluttere, slitere og sertifiserte. Bortvalg, gjennomføring og kompetanseoppnåelse blant minoritets-språklige ungdommer i videregående opplæring.* Oslo: NIFU STEP Rapport 13/2009.
- Markussen, E. & Sandberg N. (2005). *Stayere, sluttere og returnerte: om 9756 ungdommer på Østlandet og deres karriere i videregående opplæring frem til midten av det tredje skoleåret.* Oslo: NIFU STEP Rapport 13/2008. Markussen, E., Frøseth, M.W., Lødding, B. & Sandberg N. (2008). *Bortvalg og kompetanse: gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002: hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner fem år etter.* Oslo: NIFU STEP Rapport 13/2008.

Kvalifisering er nøkkelen



Siden finanskrisen slo inn, har Moss kommune merket én betydelig forskjell: Lærlingplassene er blitt borte. Det gjør gode kvalifiseringstiltak enda viktigere.

I gatene i Moss sentrum er mangfoldet tydelig. Somaliske kvinner, vietnamesiske menn, familier fra Afghanistan, Irak og Iran. Industribyen Moss er de siste årene blitt integreringsbyen Moss. Byen bak porten har den niende største andelen av ikke-vestlige innvandrere i norske byer, 14,2 prosent av innbyggerne er ikke-vestlige.

– Dette er vi selvsagt stolte av. Moss er en flerkulturell by, og her er det ingen som rynker på nesen av å se innvandrere. Og vi har et godt samarbeid med de frivillige organisasjonene og næringslivet, sier leder for voksenopplæringen i Moss, Ragnhild Dahl (45).

Fakta Moss kommune

Innbyggere: 29.662

Hovednæringer: Industri, handel og service.

Arbeidsledighet blant innvandrere: 6,4 prosent (hittil i 2009). 3,8 prosent (2008)

Lenge var det også gode kår for innvandrere, de gikk gjennom introduksjonsprogram, lærte seg norsk og kom seg ut i arbeidslivet. Og slik er det fremdeles, men med én betydelig forskjell: Arbeidsplassene blir færre og færre. Det siste året har arbeidsledigheten blant innvandrere i byen steget fra 3,8 til 6,4 prosent.

– Rapportene vi får viser at det blir vanskeligere å skaffe arbeid, og særlig er det vanskelig å få praksisplasser. Målet vårt er jo å gi bistand slik at innvandrere får jobb og blir selvforsørgende, sier Dahl.

Det var nok lærlingplasser i Moss før finanskrisen slo inn. Storbedriften Helly Hansen sysselsatte minst ti innvandrere i produksjonen hvert år. Nøkkelprodusenten Trioing hadde flere plasser til innvandrere, det samme hadde andre private bedrifter. Men i likhet med resten av landet, har stadig flere lærlingplasser blitt borte. Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at landets kommuner har totalt 1200 færre lærlingplasser nå enn på samme tid i fjor. Nedgangen er størst i fag som tømrer, industrimekanikk, elektriker, rørlegger og helse. Nettopp den arbeidskraften Moss har hatt bruk for.

– Etter finanskrisen har flere av bedriftene hatt nok med permitteringer og nedgangstider, og da er det selvsagt vanskelig å tilby lærlingplasser. Moss er en by som er tuftet på industri, og etter hvert også på servicenæringen. Men nå sliter disse bransjene, forteller Dahl.

Løsningen i mellomtiden er å satse hardt på kvalifiseringstiltak. Det vil si å gjøre hver enkelt jobbsøkende enda bedre skikket for arbeidslivet gjennom mer utdanning og økt faglig kompetanse. I samarbeid med NAV kan en innvandrers få mer språkopplæring, eller gå kurs og ta fagbrev som gir CV'en enda et løft.

– Finanskrisen er ikke annerledes enn andre lavkonjunkturbølger vi har sett, og vi har ressurser vi kan sette inn i slike tider. I lavkonjunkturer bruker vi mer ressurser på dem nærmest arbeidsmarkedet, mens i høykonjunkturer settes virkemidlene i større grad mot dem som står lengst unna arbeidsmarkedet, sier Dahl.

I tillegg til industrien, er Moss rammet av færre jobber i helse- og omsorgssektoren. På sykehjem er det ikke like enkelt å få assistentjobber, det kreves faglige kvalifika-

sjoner. Derfor har også flere jobber der falt ut det siste året. Også i renholdsbransjen, hvor innvandrere har fått jobber, er det merkbart dårligere tider.

I et klasserom i Skolegata i Moss: Læreren Ann leder en gruppe med tre elever, Alia fra Etiopia, Thanh og Tuan fra Vietnam. På tavlen skriver Ann «student» og peker på alle tre. Øynene deres lyser opp, det er dem hun snakker om. De forstår hvor hun vil: Vi er studenter. Thanh prøver seg på uttalen: «Student», sier han. «Bra!», kommer det fra Ann.

– De er veldig motiverte og de fleste viser rask framgang, sier Ann. Hun trives med små klasser, da er læringskurven brattest.

Utenfor klasserommet utdyper Ragnhild Dahl: – Når de blir språkdyktige og opplever framgang, så ser vi at de vokser veldig. Selvbildet blomstrer. Det gleder vi oss over. Og da oppdager vi også hvor ressurssterke mange er. Og det er nettopp *det* det handler om: Vi må se hver og en av dem som enkeltmennesker, ikke som ofre.

I korridoren hilser hun på en ung somalisk kvinne. Hun lyser opp når hun ser Dahl og gir henne en klem. De snakker litt sammen, og kvinnen svarer med tydelig aksent, men likevel på solid norsk. Hun har bare vært i Norge i ett år.

– Var hun ikke flott? sier Dahl etter at hun har gått.

Gjennom «Ny sjanse»-prosjektet har Moss jobbet med å få flere kvinner med innvandrerbakgrunn i jobb. Hjemmeværende kvinner har blitt tett fulgt opp av kommunen, og oppfordret til å lære seg norsk, ta kurs og søke praksisplasser.

– Flere, for eksempel somaliske kvinner har aldri vært i arbeidslivet, men nå har flere kommet ut. Prosjektet har vært veldig vellykket. Og for noen ressurser de er. Mange av dem kunne ledet store bedrifter, de er så



Satser på gode kvalifiseringstiltak: Ragnhild Dahl (45), leder for Voksenopplæringen i Moss, merker at det er færre arbeidsplasser etter at finanskrisen slo inn. – Så lenge arbeidsmarkedet er tøft, må vi vektlegge kompetanse og utdanning, da står de bedre rustet, sier hun.

ansvarsfulle og fulle av lederegenskaper. De er vant med å ha en stor omsorgsbyrde, sier Dahl.

Hva ser du som de største utfordringene den neste tiden?

– Skaffe jobb og gjøre innvandrerne selvforsørgende. Men så lenge arbeidsmarkedet er tøft, må vi vektlegge formell kompetanse og utdanning. Da står de bedre rustet uansett.

Og, påpeker Dahl: – Det som ikke fungerer er å sende dem gjennom ordinære NAV-tiltak, da blir språk- og kulturbarriere for store og misforståelser kan oppstå. Vår jobb er å rydde unna misforståelser og uklare forventninger. Og det har vi kompetente folk til å håndtere.

«Folk kritiserer oss mer enn de hører på det vi har å si»



Hilde Lidén er forskningsleder ved Institutt for samfunnsforskning. Hun tok sin magistergrad ved Universitetet i Oslo 1990 og ble dr. polit. Ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) i Trondheim i år 2000. Hun har hovedsakelig arbeidet med forskningsspørsmål angående barns oppvekst, familiepolitikk, minoriteter, migrasjon og menneskerettigheter i et generasjonsperspektiv. Siden 2006 har hun vært forskningsleder på IMER som er et nettverk for migrasjonsforskere. **Miriam Latif Sandbæk** er cand.scient. i antropologi fra Københavns Universitet. Hennes faglige interessefelt er blant annet migrasjonsmotivasjoner, integreringsspørsmål, maskulinitet og ungdom. Hun har vært tilknyttet Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS), Institutt for fredsforskning (PRIO) og Institutt for samfunnsforskning (ISF).

Ungdom, tilhørighet og politisk engasjement i nedgangstider

Vinterens medieoppslag om økonomiske nedgangstider fikk på nyåret konkurranse med oppslag og mediedebatt om gateopptøyer. I januar 2009 gikk israelske styrker til angrep på Gaza. Krigshandlingene vekket sterke reaksjoner verden over. Her hjemme utviklet det seg fra hyppige markeringer ved krigens begynnelse, til noen av de største gateopptøyene Norge har opplevd på flere tiår. I mediedebatten som fulgte, ble det vektlagt at majoriteten av demonstrantene var ungdommer med etnisk minoritetsbakgrunn. Denne gruppen ble framstilt som en trussel, og faren for radikaliserings ble antydnet. Flere av de unge demonstrantene kom etter hvert offentlig til orde sammen med representanter fra politi og ulike organisasjoner. Et sentralt tema ble spørsmålet om hva det vil si å være norsk og å være politisk engasjert minoritetsungdom. Med bakteppe fra den globale finanskrisen ble det også spurt om nedgangstider vil forsterke opplevelser av avmakt og opprør.

Fra tidligere nedgangstider vet vi at et strammere arbeidsmarked kan treffe minoritetsungdom hardere enn andre grupper. En bekymring er at dette innebærer økt risiko for marginalisering som så kan gi grobunn for radikaliserings. Det finnes imidlertid lite forskning som kan belyse slike antakelser i en norsk og nordisk sammenheng. Mangel på

kunnskap gir grobunn for spekulasjoner. Minoritetsungdom utsettes for doble stereotypier om hvem de er, både ved å være ungdom og å tilhøre en etnisk minoritetsbefolkning. Hva som ligger i begrepet radikaliserings, er også uklart for mange.

I etterkant av Gaza-demonstrasjonene intervjuet vi fem av ungdommene som deltok, om deres livssituasjon og politiske engasjement. Vi var også til stede ved dialogmøtet mellom minoritetsungdom og sentrale offentlige aktører ved Litteraturhuset i Oslo¹ og har fulgt den påfølgende mediedebatten om opptøyene. Artikkelen tar utgangspunkt i hva ungdommene forteller om utdanning, arbeid, oppfatning av seg selv som norske og sin motivasjon for å delta i demonstrasjonene. Avslutningsvis diskuteres hvordan deres erfaringer og perspektiver kan nyansere forståelsen av dem som marginaliserte, og om det i deres politiske engasjement ligger en kime til voldelig radikaliserings.

De fem ungdommene vi intervjuet, tre gutter og to jenter mellom 16 og 22 år, er alle norske statsborgere, oppvokst i Norge. Tre er født her, mens to flyttet hit da de var små. Foreldrenes landbakgrunn er fra Nord-Afrika og Midtøsten, mens to av de unge har norsk mor. Fire av ungdommene er praktiserende muslimer, mens én er ikke-troende. Fire av

¹ Dialogmøtet ble arrangert av Venstre-politiker Abid Raja i samarbeid med Morgenbladet 18. januar 2009.

fem bor sammen med familie, og alle forteller om relativt nære og gode forhold til foreldrene sine. De har alle hatt korte eller lengre utenlandsopphold, og beskrev tette bånd til foreldrenes opprinnelsesland. De tre guttene hadde tatt et års utdanning i utlandet. De opplevde dette oppholdet som en positiv erfaring som ga dem nye perspektiver og hjalp dem å komme inn på et mer konstruktivt spor i livet. I vinter var alle i gang med videregående skole eller studier, tre av dem hadde klare planer for framtidig jobb og utdanning. Alle fem er samfunnsengasjerte. To av de fem har foreldre som også er politisk aktive. Disse to var også før demonstrasjonene involvert i politisk og sosialt arbeid, og har fått en stor bekjentskapskrets gjennom dette. For de andre var deltakelsen i demonstrasjonene og det påfølgende dialogmøtet en ny erfaring. De fem inntok også ulike roller i demonstrasjonene. To endte opp med å kaste stein, mens tre forteller at de prøvde å roe stemningen. To ble tatt av politiet. Ungdommene vi intervjuet, utgjør et utsnitt av en sammensatt gruppe som deltok i demonstrasjonene. Samtidig målbærer de noen felles opplevelser som både dialogmøtet, medie-dekningen og forskningslitteraturen underbygger.

«Jobb er viktig» – skolegang og arbeid

Vi vil først se nærmere på hvilke erfaringer ungdommene hadde når det gjaldt skole og utdanning. Står de i fare for å bli marginalisert, og forsterkes dette av en eventuell nedgangstid?

De to jentene beskriver vanlige utdanningsforløp uten avbrudd. De har planer om høyere utdanning, noe foreldrene støtter fullt ut. Ali og Karim, derimot, droppet tidlig ut av videregående skole. De forklarte dette med at de i en periode kom i kontakt med trøblete miljøer. Skoleopphold i utlandet hjalp dem til å bryte med en negativ utvikling, og bidro til at de i dag er i gang med utdanning. De har imidlertid forskjellige erfaringer fra veien tilbake til skole og arbeid. Ali skaffet seg arbeid raskt, som etter hvert ga ham god inntekt og selvtillit når det gjelder framtiden. Han gjennomførte så videregående skole på ett år, og søker studieplass innenfor høyere utdanning. Karim, derimot, har ikke lyktes med å få jobb ved siden av at han går på videregående skole. Han forteller at han har søkt mange jobber, men har vanskeligheter med å få jobb.





– Jeg har søkt fra butikk til renhold og til telefonsalg, absolutt alt – til slutt blir man lei og vil ta hva som helst. Men jeg har ikke fått noe. (...) Jeg hadde planer om å gifte meg og å bo i utlandet. Men jeg har ikke penger til det heller. Så nå sitter jeg i Norge, har skole og stipend, men det holder ikke det heller.

Utdanningsstipendiet og støtten han får fra foreldrene, hjelper, men er ikke nok til at han klarer seg økonomisk. Han har vært på sosialkontoret, men der sier de at han skal ta studielån, noe han synes er for risikabelt, fordi han ikke kan stole på at han får en jobb og en inntekt i framtiden slik at han kan betjene lånet. «Jeg vil ikke bli gjeldsslave.» Dermed har han pengeproblemer mens han går på skolen.

Intervjuene med Ali og Karim viser at det å slutte på videregående skole ikke nødvendigvis fører til samme barrierer for å komme inn igjen i arbeidsliv og utdanningsspor. Fra forskning kjenner vi til at både familiebakgrunn, sosiale nettverk og sterke utdannings- og framtidsplaner er viktige betingelser for å komme tilbake til arbeid og utdanning. En ytterligere barriere kan være nedgangstider. F.eks. konkluderer en kompa-

rativ studie av ungdom som har stått utenfor arbeidslivet en periode, at denne gruppen har mindre mulighet til å få jobb når arbeidsløsheten i landet er høy (Hammer 2003). Undersøkelsen, der seks land i Nord-Europa inngår, viser at dette gjelder særlig gutter. Det er imidlertid forskjeller innad i denne gruppen også, hvor sosialt nettverk og foreldres støtte er særlig viktige faktorer for om de unge greier å returnere til arbeidslivet. Om foreldre selv er arbeidsløse, slår dessuten negativt ut for om de unge kommer i gang med arbeid eller utdanning (Hammer 2003).

Generelt vet vi fra ulike studier at i nedgangstider stiger arbeidsløsheten raskere blant ungdom enn for voksne arbeidstakere (Raaum et al. 2009). Forskning viser også at innvandrere har vanskeligere for å komme inn på arbeidsmarkedet i nedgangstider enn andre grupper (Bratsberg 2002, Longva & Raaum 2003, Raaum & Røed 2006). I Norge er andelen arbeidsløs ungdom lav sammenlignet med andre europeiske land, men unge med innvandrerbakgrunn utgjør en stor andel av denne gruppen. Vi vet dessuten at lavt kvalifiserte berøres sterkest av sykliske forandringer i økonomien. Når andelen med utdanning er høy, slik den er i Norge, vil de

med lavest kvalifikasjoner bli sterkest rammet i nedgangstider (Gangl 2000). Arbeidsgivere kan i slike tider øke kvalifikasjonskravene på grunn av større søkermasse.

Den posisjonen Karim har i dag med hensyn til jobb og utdanning, gjør at han er mer berørt av nedgangstider enn Ali. For Karim vil økt konkurranse om deltidsjobbene han søker, antakeligvis gjøre det enda vanskeligere for ham å få jobb. Ali, derimot, har allerede fått en etterspurt arbeidserfaring og et stort nettverk i ulike miljøer som gir ham enklere tilgang til deltidsjobber. Han velger dessuten en type ettertraktet utdanning som i liten grad er konjunkturavhengig, og hvor det dessuten kan være en fordel å ha minoritetsbakgrunn.

For Karim bidrar hans økonomisk usikre situasjon til at det er vanskeligere å satse fullt på utdanning. Dette kommer bl.a. til uttrykk i hans holdning til å ta opp studielån for å finansiere utdanningen. Karim er skeptisk til studielån fordi han ikke er sikker på om han får kvalifisert jobb i etterkant slik at han kan tilbakebetale lånet. Formålet med studiefinansiering i Norge er å sikre at alle skal ha de samme mulighetene for å ta høyere utdanning. Flere norske studier finner at studenter fra hjem med dårlig økonomi tar opp mindre studielån og jobber mer ved siden av studiene, enn studenter som kommer fra høyere sosiale lag (Opheim 2002, Sodeland 2006). Nedgangstider kan forsterke forsiktighet og manglende tro på at høyere utdanning er en god framtidsinvestering. Til forskjell fra Karim har Ali med seg arbeidserfaring inn i studietiden som gir ham tro på at han skal greie seg uansett hva som skjer framover. Han nøler derfor ikke med å satse for fullt på høyere utdanning.

I samtalen om opptøyene reflekterer Karim over hvor viktig det er å inkludere ungdom på arbeidsmarkedet for å få dem til å ta samfunnsansvar.

– Gi dem jobb. Jobb er viktig. Jeg vil ikke bli kastet ut fra jobben min. Jeg vil ikke at sjefen

min skal se meg gjøre opprør. Nei, da vil jeg holde meg unna det. Det er jo snakk om min økonomi. Så gi dem alle sammen jobb, så har de noe å gjøre.

Arbeid betyr ikke bare at de tar et større ansvar, men også at de kan tenke på framtiden. Videre gir jobb en tilknytning til samfunnet som mange ikke har når de ufrivillig står utenfor arbeidsmarkedet, og når de mangler penger til det mest nødvendige.

Forskning viser at de aller fleste minoritetsungdommer er godt forankret i utdanningsforløp og at de fleste får arbeid etter endt utdanning (Støren 2008, Brekke 2008, se også Blom og Henriksen 2008, Løwe 2008). Situasjonen ser ut til å være bedre i Norge enn i mange andre land. Flere studier finner imidlertid at det er et lite mindretall som står utenfor arbeid og utdanning (Løwe 2008, Øia 2007, Lidén og Sandbæk 2009). Vi vet også at en del har vanskelig for å få jobb. Dette henger sammen med hva slags kompetanse de har og type jobber de søker, men ikke bare. Gutter møter større barrierer enn jenter. Det er derfor grunn til å tro at nedgangstider vil slå forskjellig ut både når det gjelder minoritetsungdom og deres foreldre, ut fra hva slags type jobb og utdanning de har. Å presisere nærmere hva slags faktorer som fører til en slik situasjon, er nødvendig. Det trengs mer forskning som gir oss innsikt i om disse faktorene handler om utsatthet for særlige grupper ungdom ut fra en kombinasjon av kjønn, klasse og familiebakgrunn, eller om det er deres minoritetsposisjon som i særlig grad bidrar til dette. Hva sier ungdommene vi har snakket med om betydningen av å ha minoritetsbakgrunn, og hvordan påvirker dette deres oppfatning av å være norsk?

«Jeg er stolt av å være meg selv»

Farouk (18 år), som var aktiv i flere av demonstrasjonene mot Israels krigføring i Gaza, har reflektert mye over sin tilknytning til det norske samfunnet.



– Hvorfor skal jeg være stolt av å være norsk? Hvorfor skal jeg være stolt av å være fra min fars hjemland? Jeg er meg selv – jeg er stolt av å være meg selv. Hvis man skal være stolt av å være *noe* – så hver gang dette noe blir skadet – da vil det gå ut over deg også, men hvis du er stolt av å være den personen du er – selvfølgelig er jeg stolt av å være fra [farens hjemland] og være halvt norsk, men hvis du er stolt av *personen* du er og ikke stolt av *gruppen* du er i, da er det mye lettere å takle situasjoner.

Jeg merker det ikke i det daglige. Men det kommer opp i media. Jeg ser norsk ut. Men når jeg går sammen med venner som er utlendinger, så ser jeg at vi får blikk. Og moren min er norsk, men har konvertert til islam, og hun bruker sjal. Hvis noen ikke respekterer søstera mi eller moren min fordi de går med sjal, så går jeg løs på dem.

Hvis de går og sier at alle arabere er terrorister, så selvfølgelig klikker vi. Liksom, det blir ikke riktig, jeg er ikke noen terrorist som skal gå og sprengte meg selv i lufta og drepe sivile.

Fra min side er det ikke noe problem, hvis ikke de vil se på meg som norsk eller om de

vil se på meg som norsk eller ... bare jeg får den jobben jeg vil ha, bare jeg kan leve mitt liv, så bryr jeg meg ikke om hva de sier. Hvis man skal drive og bli provosert av alle sånne ting – da kommer man til å bli gal til slutt. Som jeg ser mange blir. Og jeg orker ikke å bli det. Jeg vil bare slappe av.

Farouk er født og oppvokst i Norge, med norsk mor og far fra Nord-Afrika. Han utdanner seg til å bli sosialarbeider, fordi han ønsker å jobbe med vanskeligstilt minoritetsungdom og å hjelpe dem inn i samfunnet. Gjennom å arbeide på en skole ved siden av studiet får han praksiserfaring. Sitatene ovenfor synliggjør den forhandlingen Farouk har med seg selv og andre om sin minoritetsbakgrunn. Farouk anser ikke seg selv for å bli diskriminert, men beskriver likevel hendelser hvor han har blitt mistenkeliggjort, og han er alltid på vakt mot at dette kan skje med ham selv, venner eller familien.

I forskningslitteraturen som ser på individers oppfatning av tilhørighet til et samfunn, er dimensjoner som sosialt nettverk, språk, følelse av samhörighet og diskriminering viktige indikatorer (se for eksempel SSBs

levetidsundersøkellesindikatorer). Ungdommene vi har snakket med, snakker norsk flytende, de tilhører flere sosiale nettverk knyttet til skole, eventuelt deltidsjobb, fritid og familie. De sier de har en sterk tilknytning til Norge, men er samtidig orientert mot sosiale nettverk og politiske og kulturelle begivenheter, ikke bare i foreldrenes opprinnelsesland, men også i andre land som står dem nær, enten gjennom slekt og kjente eller fordi den politiske situasjon tangerer deres egen. De opplever solidaritet med den bakgrunnen som har ført til foreldrenes migrasjon, er stolte av morsmålet, religionen og levemåter fra foreldrenes hjemland. Samtidig fastholder de at de er norske. Som Karim formulerer det:

– Jeg føler meg som en del av den norske befolkningen og samfunnet. Vi er oppdratt på en norsk måte, og en del av oss er norsk og vi er glad i Norge. Vi er en del av Norge og vi er stolte av å bo her. At alle forstår dette, vil få deg til å bli tryggere. De som har utenlandsk bakgrunn og som virkelig mener de er norske, syns jeg burde bli respektert som det og bli sett på som norsk.

Mina forteller om hvordan hun blir møtt med større mistenksomhet når hun bruker sjal, noe hun bruker de dagene hun går i moskeen:

– Jeg opplever at når jeg går med sjal, så begynner folk å snakke på en annen måte. Sånn der «lett-norsk». Jeg blir så irritert, jeg tenker – jeg er norsk, selv om jeg også har etnisk bakgrunn. Men hallo, jeg ... jeg føler at folk tror jeg er dum eller noe. En gang jeg var i butikken, kom en eldre middelaldrende norsk dame bort til meg og spurte: «Viil du haa liitt hjeeelp?» Jeg ble helt sjokkert! Du får den følelsen av at alle folk tror du er «der nede» liksom. Akkurat som om de vil hjelpe deg. De vil være en reddende engel.

Opplevelser av å bli tatt som «utlending» og behandlet nedsettende, gir grobunn for en vaksomhet mot avvisning. Dette får mange til å reflektere over tilhørighet og sin plass i samfunnet. For noen fører dette til et politisk

engasjement, mens for andre resulterer det i manglende tro på at det nytter å ta utdanning og søke jobb. Dette foregår i en ungdomstid som generelt er preget av en årvåken sårbarhet og av at andre har sterke meninger om hvem de er.

«Palestina er del av vår kropp» – politisk engasjement

– Vårt demokrati bygger på deltakelse. Det betyr at vi som samfunn har et ansvar for å formidle verdier og for å mobilisere rundt demokratiske prosesser. Særlig viktig er det overfor ungdomsgrupper som står i fare for å marginaliseres. Hvis det demokratiske samfunnet, med sitt skoleverk, sitt politi, sine demokratiske institusjoner blir oppfattet som fienden, har vi fått en uholdbar situasjon. (Tor Bach, avdelingsleder, Antirasistisk Senter. Aftenposten 11.01 2009.)

Et særtrekk ved Gaza-demonstrasjonene var at mange uorganiserte ungdommer deltok, også de som ikke tidligere hadde vært med på politiske markeringer. Mens det store flertallet av demonstrantene ikke tidligere hadde vært i kontakt med politiet, ble det i mediedekningen lagt vekt på at flere av dem hadde bakgrunn fra kriminelt belastede miljøer og var der for å skape bråk. Det politiske engasjementet ble satt i skyggen. I stedet dreide overskriftene seg om «Ungdomsbråk», «Ungdomsopptøyer» og «Volde-lige aktivister». Abid Raja, som sto bak dialogmøtet på Litteraturhuset, uttalte at ungdommene som deltok, var frustrerte og følte avmakt over egen livssituasjon i tillegg til situasjonen i Gaza. Han understreket betydningen av å ta grep om situasjonen så den ikke skulle eskalere ytterligere. Målet med møtet var ikke å diskutere konflikten i Midtøsten, men sammen å diskutere mediedekningen, politiets rolle og hvordan aggresjon kan snus til konstruktivt engasjement.

Våre informanter trakk fram flere motivasjoner for at de ble med på demonstrasjonene. Utgangspunktet for alle var engasjement



knyttet til Gaza-krigen, som særlig ble vekket av bildene av drepte barn og at de kjente noen som mistet familiemedlemmer i krigen. «Det som fikk meg til å kjenne det sinnet, var at jeg kjenner noen som har mistet familien der. Jeg kjenner sønnene hans og de ropte «onkelen min er død» og skrek – og du gråter, og ser at de ikke får hjelp av Norge. Det ble et sinne, som vi ikke helt kunne kontrollere.»

Flere snakket om forpliktelsen til å engasjere seg ut fra medmenneskelighet og solidaritet. En av dem begrunnet dette i religionen som har gitt ham noen etiske leveregler, men understreket samtidig at dette gjaldt ikke bare for muslimer.

– Jeg har reflektert mye over islam. Angående livsstilen. At man må være ærlig mot mennesket og hvordan man skal være mot sin skaper. Og hvordan man skal leve da. Og hvordan man skal føle med mennesker spesielt. Hvordan Gud har sagt til oss mennesker hvordan vi skal ta vare på hverandre og behandle hverandre. At vi skal være som en kropp. Og hvis én liten kroppsdel får det vondt, så får hele kroppen vondt. Det er sånn jeg ser at mennesket burde være. Skjer det

noe med Palestina, så er det del av vår kropp, og så må vi også føle smerte. I en hadith i Koranen står det: Man skal kunne holde i Guds tråd. Alle hjertene våre er på et kjede med hverandre. At alle hjertene er ett hjerte. Sånn at alle hjertene føler det samme. At vi er som en kropp. Hvis én liten del får vondt, så får resten vondt. Hvis én liten del lider, så må vi lide det samme. Og at man er et falskt menneske hvis ikke man føler med sånne ting som skjer som der [krigen i Gaza]. Spesielt barna da. For jeg synes også at barn er de som holder barmhjertigheten i verden. Uten barn så hadde kanskje alle mennesker vært kalde.

Også episoder som skjedde underveis i demonstrasjonene, og da særlig konfrontasjoner med politiet og oppslag i media, forsterket engasjementet og sinnet. Flere snakket om opplevelsen av å bli møtt av politiet med tåregass, som ble brukt for å holde demonstrantene på avstand fra den israelske ambassaden. I den situasjonen var det vanskelig å oppfatte politiet som nøytralt. Som én forklarer: «Akkurat da tenkte vi: «Hvorfor kaster de gass på meg? Støtter de jødene?» På dialogmøtet rettet mange av ungdommene sterk kritikk mot politiets

opptreden. Samtidig forklarte politiet sitt ansvar som ordensmakt, og flere av de unge aksepterte og anerkjente politiets innsats. En ung mann reiste seg og sa at han hadde blitt svært glad da han hadde lest i avisen at politiet hadde omtalt demonstrantene som «våre ungdommer». Et gjennomgående anliggende var nettopp frustrasjonen over å bli oppfattet som noe annet enn det de er, gjennom å bli betraktet som en ensartet gruppe med negative assosiasjoner.

I medias første dekning av opptøyene ble bråket sammenlignet med ungdomsopptøyer i Paris, Athen og København. En vi intervjuet, mente at oppslagene med referanser til Frankrike inspirerte til bråk:

– Media gir ideer til ungdommen om hvordan de skal ødelegge byen. Det har jeg merket meg, for i begynnelsen så visste ingen om å knuse ruter og alt det der. Men da media kom med de tre bildene og sammenlignet Norge i midten med Frankrike og Gaza, da gikk folk inn på YouTube og fikk se bilder fra Frankrike og hva de gjorde, at de løper og knuser ruter i markeder, og løper inn i T-banestasjoner og knuser ruter, og slår politifolk. Sånne ting. Flere ungdommer visste ikke om det franske, selv om jeg visste om det. I starten var vi opptatt av ambassaden. Men så ... vi tolket det feil å ta ideer fra disse franske opprørene og gjøre det som skjedde i byen. For en del ungdom som deltok, var det i mindre grad snakk om et politisk engasjement, men spenningen som lå i å lage bråk og hærverk og å slå til mot politiet. En beskriver dette slik: «Det var jo en del ungdommer som vil ha respekt og som vil være tøffe. Og når ruter ble knust – de tenkte at han er enda tøffere da. Han vil få respekt i et miljø på en annen måte. De hentet andre ungdommer som også vil være tøffe.» Ungdommene vi intervjuet, reagerte negativt på at noen av demonstrantene hadde brukt vold og hærverk for å skape spenning og å oppnå respekt.

De ulike begrunnelsene for å delta og vurderingene av det som hendte, berører et

vesentlig aspekt ved politisk engasjement: nemlig *vilkårene for meningsdannelse*.

Sentrale spørsmål her er hva slags forståelse de ulike aktørene har for det som foregår, hvor oppsøker de faktakunnskap og fortolkninger, hvem er opinionsdannerne og hvilke fortellinger skapes.

De unge vi intervjuet, refererer til flere kilder som de og andre demonstranter hadde brukt for å tolke aktuelle hendelser, som YouTube, løssalgssavisenes forsider, nyhetssendinger fra hjemlandet, i tillegg til jevnaldrende, foreldre, lærere og andre personer i sin omgangskrets. De nevner også ungdomsledere i organisasjoner og moskeer. Dialogmøtet bidro til å utvide og korrigere perspektiver, noe mange sa at de verdsatte, fordi de også fikk anledning til å uttale seg til representanter fra media og myndigheter. At dialogmøtet ble et viktig fora, var fordi innleggene berørte kjernetemaer for refleksjonene de selv var opptatt av, og at forskjellige perspektiver og opplevelser kom til orde.

Et kjennetegn ved ungdoms meningsdannelse er at de har en kort tidshorisont, og dermed ikke har egne referanser til begivenheter som det ofte refereres til. For eksempel vil mange være for unge til å ha innsikt i hva de franske opptøyene i 2005 innebar. Dermed blir utdanningsinstitusjoner, foreldre, organisasjoner og media sentrale premissleverandører for å forstå fortid og samtid. Dette gjelder ikke bare for å tilføre dem fakta og perspektiver, men også for å utfordre implikasjonene av standpunkter og verdivalg. Dette gjelder også konsekvensene av radikaliserings.

Nedgangstider, marginalisering og radikalisering?

Innledningsvis ble det stilt spørsmål om Gaza-demonstrasjonene var et uttrykk for en politisk radikalisering der vold og hærverk var et legitimt virkemiddel. Under demonstrasjonene ble det spekulert over forbindelseslinjene til ungdomsopptøyer i Frankrike og til grobunn for religiøs radikaliserings som

legitimerer voldelige virkemidler. Forskere fryktet at militante islamistiske grupper ville benytte opptøyene til å rekruttere sint minoritetsungdom, slik det har skjedd i utlandet.² For å diskutere denne bekymringen og dens implisitte hentydninger er det nødvendig å se nærmere på fenomenet radikalisering.

Begrepet *radikalisering* har sammenheng med radikalisme som kjennetegner mange sosiale bevegelser og partier, og som viser til idégrunnlag der etablerte normer og politiske strategier utfordres. Radikalisme forutsetter ikke voldelige midler, selv om det historisk finnes eksempler på grupperinger og partier som har tatt i bruk slike virkemidler. Begrepet radikalisering har i den senere tid blitt knyttet til det siste tiårets terrorhandlinger. Politiets sikkerhetstjeneste (PST 2009) bruker begrepet radikalisering som betegnelse på en prosess der en person i økende grad aksepterer bruk av vold for å nå politiske mål. De påpeker at radikalisering kan finne sted innenfor enhver politisk retning og at det ikke er unikt for muslimske ekstremistgrupper, som i dag er mest i fokus. En ekspertgruppe på voldelig radikalisering oppnevnt av Europakommisjonen understreker imidlertid at det er viktig å være presis om hva slags form for radikalisering det er snakk om (European Commission's Expert Group 2008). De mener at religiøs og politisk radikalisering må holdes atskilt, fordi fundamentet for engasjementet bunnar i ulike dynamikker. Politisk radikaliserte grupper jobber for å bedre vilkårene for den gruppen de representerer, eller for å endre samfunnet ut fra et ideologisk samfunnssyn. Høyreekstremer ungdomsgrupper inngår f.eks. i denne kategorien (Bjørge et al. 2008). Religiøs radikalisering kan bli motivert av *politisk* engasjement for radikale samfunnsendringer basert på opplevelse av urettferdighet og mistillit, men går ut over denne ved at tilslutningen begrunnes med bokstavtro tolkninger av religiøse skrifter som legitimerer maktendring og ytterliggående handlinger. Religiøs radikalisering omfatter et

bredt spekter av sosiale og reformistiske strategier. Et svært lite mindretall anser vold som egnet handlingsstrategi for å oppnå den ønskede samfunnsomveltningen (Abbas 2008, European Commission's Expert Group 2008).

I internasjonal litteratur om terrorisme er det økende økonomiske gapet mellom eliter og minoritetsbefolkning noe som fremheves som bekymringsfullt. For eksempel er dette et vesentlig kjennetegn ved det britiske samfunnet, der forebygging av terrorisme må ses i sammenheng med å bygge solide fundament for økonomisk og sosial stabilitet, hevder forskere (se f.eks. Abbas 2009). Integreringspolitikken i Storbritannia har bidratt til etnisk segregering og grupperettigheter, noe som har ført til andre typer sosial og økonomisk ekskludering enn det vi ser i Norge. Et vesentlig moment blir da den nordiske velferdsstatens evne til sosial utjevning. Integreringspolitikken i Norge baserer seg dessuten på individuelle rettigheter, noe som også kan ha en betydning. Den nordiske velferdsstaten har en tradisjon for å ha en særlig beredskap for å sette i gang tiltak overfor unge, i kontrast til for eksempel USA, som ikke har samme politiske legitimitet til å bruke offentlige midler på dette (Carlsson og Decker 2005). Dette har bl.a. blitt brukt som forklaring på at det finnes relativt få kriminelle ungdomsgjenger i Norden, sammenlignet med USA. Grunnlaget for en eventuell rekruttering til ekstreme grupper må forklares mer spesifikt. Forskere har med utgangspunkt i studier av ulike politiske og religiøse ekstremistgrupper analysert grunnlaget for hvorfor personer lar seg rekruttere til eller blir et ledersjikt innenfor ytterliggående grupperinger som bruker voldelige virkemidler (se for eksempel Bjørge og Horgan 2008). De finner stor variasjon i sosial bakgrunn, og at medlemmer gjennomgår ulike prosesser fram mot voldelig radikalisering. De finner også at det er flere samtidige motiver som trigger dem, bl.a. personlige opplevelser, sosialt nettverk, gruppedynamikk og sosialisering. Denne forståelsen har ført til to konklusjoner: at det å lage en sosial profil på personer som befinner seg i faresonen, ikke lar seg gjøre.

² Se f.eks. Ragnhild Bjørnebekk, Dagbladet 13.01.2009.

Den mest fruktbare strategien mener de derfor er å identifisere veier inn, faser, posisjoner og prosesser fram mot deltakelse i ekstremistgrupper, og dermed også forebyggende intervensjoner for å bryte utviklingen av slike grupperinger (se for eksempel European Commission's Expert Group 2008, Bjørgo og Horgan 2008). De finner derfor lite grunnlag for å trekke slutninger fra generelle trekk ved den økonomiske situasjonen til grunnlag for ytterliggående voldelig radikaliserings.

Det er heller ikke grunnlag for å trekke slutninger om at ungdommene som deltok i opptøyene i Oslo, står i fare for å bli religiøst radikaliserede. Gaza-demonstrasjonene var et uttrykk for politisk engasjement for de fleste, og en mulighet for utløp for spenning og sinne hos andre. Selv om uttrykk og virkemidler virket provoserende, var ikke det som skjedde et utslag av overveid strategi ledet av ytterliggående grupperinger. Det synes ikke å være grunn til en generell frykt for radikaliserings blant ungdommene som deltok, som kan føre til strategiske provokasjoner og voldsbruk. Nyere studier viser at antakelsen om at gruppen av ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn er marginaliserede i det norske samfunnet, må modifieres. De er imidlertid marginaliserede når det gjelder å få fram sine synspunkter i offentligheten om hvem de er og hva som er deres anliggender. De er i en kontinuerlig forhandling med seg selv, hverandre og samfunnet om tilhørighet og framtidstro. Ungdommene vi har snakket med, insisterer på å bli sett på som enkeltindivider og ikke som representant for en kategori «minoritetsungdom». De oppfatter seg som norske, og krever samtidig å få anerkjennelse for sin etniske bakgrunn. De etterspør respekt for egen og familiens livshistorie, inklusive de sosiale, økonomiske og politiske erfaringene som førte til at foreldrene og de selv migrerte. Bildene fra Gaza virket sterkt nettopp fordi de skapte gjenklang i deres egen livssituasjon og sosiale forankring. Dialogmøtet illustrerer behovet for alternative rammer for meningsdannelse og mulighetene for å komme til orde. I dette ligger det å sikre et mangfold av fora for offentlig meningsbryting for å fortolke dagsaktuelle hendelser så vel som kjerne-

spørsmålene som de selv er opptatt av. Det handler dermed om å sikre de grunnleggende dimensjonene ved ungdoms inkludering i demokratiet.

Referanser

Abbas, T. (2007): *Islamic political Radicalism: a European Perspective*. Edinburgh: Edinburgh University Press

Bjørgo, T., Jaap van Donselaar and Sara Grunenberget (2008): *Lessons from disengagement programmes in Norway, Sweden and Germany*. I Bjørgo, T. og J. Horgan (2008): *Leaving terrorism behind. Individual and collective disengagement*. Abingdon: Routledge

Bjørgo, T. og J. Horgan (2008): *Leaving terrorism behind. Individual and collective disengagement*. Abingdon: Routledge

Blom, S. og K. Henriksen (2008): *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. SSB-rapport 2008/5. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

Bernt Bratsberg: (2002) Forskningsprogrammet Sysselsetting og arbeidsmarked (1997–2001) Oppsummeringsrapport for temaet «Årsaker til lav sysselsetting» inkludert deltemaet «Innvandrere og arbeidsmarked». Frischsenteret

Brekke, I. (2008): *Like muligheter? Betydningen av etnisk bakgrunn for sysselsetting og inntekt*. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo. Oslo: Unipub

Carlsson, Yngve og Decker, Scott H. (2005), «Gang and youth violence prevention and intervention: contrasting the experience of the Scandinavian welfare state with the United States». I: Decker, Scott H. & Weerman, Frank M. (red.) *European Street gangs and troublesome youth groups*. Lanham: Altamira Press, s. 259–286

- Dugstad, G. og T. Sandnes (2008): *Gender and migration. Similarities and disparities among women and men in the immigrant population*. SSB-rapport 2008/10. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå
- European Commission's Expert Group on Violence Radicalisation (2008): *Radicalisation Processes leading to acts of terrorism. A concise Report*. Submittet May 15. 2008
- Gangl, Markus: *Changing Labour Markets and Early Career Outcomes: Labour Market Entry in Europe over the Past Decade*/Markus Gangl. Mannheim: 2000 (Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung; 26)
- Hammer, T. (2003): *The Probability for Unemployed Young People to Re-Enter Education or Employment: a comparative study in six Northern European countries*. *British Journal of Sociology of Education*, 24(2): 209–223
- Heggen, Kåre og Tormod Øia (2005): *Ungdom i endring. Mestring og marginalisering*. Oslo: Abstrakt forlag
- Lidén, Hilde og Miriam Latif Sandbæk (2009) *Ungdomsgjenger – en kunnskapsstatus*. Rapport 8. Oslo: ISF
- Longva, P. & Raaum, O. (2003): *Earnings assimilation of immigrants in Norway – a reappraisal*, *Journal of Population Economics*, 16(1), 177–193
- Lødding, B. (2009): *Sluttere, slitere og sertifiserte*. Rapport 13. Oslo: NIFU STEP
- Løwe, T. (2008): *Levekår blant unge med innvandrerbakgrunn. Unge oppvokst i Norge med foreldre fra Pakistan, Tyrkia og Vietnam*. Rapport 2008/14. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå
- Kunnskapsdepartementet (2008): *Kartlegging av strukturelle rammebetingelser for opplæring av minoritetsspråklig ungdom med kort botid i Norge*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Raaum, Jon Rogstad, Knut Røed and Lars Westlie: *Young and Out: An Application of a Prospects-Based Concept of Social Exclusion*, *Journal of Socio-Economics*, Volume 38, Issue 1, January 2009, Pages 173–187
- Raaum, O. & Røed, K. (2006) *Do business cycle conditions at the time of labour market entry affect future employment prospects?* *The Review of Economics and Statistics*, 88 (2), 193–210
- Støren, Liv Anne (2008): *Strategier og fagforskjeller i tilpasning til arbeidsmarkedet blant nyutdannede vestlige og ikke-vestlige innvandrere med høyere utdanning*. *Søkelys på arbeidslivet* nr. 1
- Zackariasson, M. (2006): *Viljan att förändra världen: politiskt engagemang hos unga i den globala rättviserörelsen*. Umeå: Boréa
- Øia, T. og V. Vestel (2007): *Møter i det flerkulturelle Norge*. Nova-rapport 21. Oslo: NOVA
- Øia, T. (2007): *Ung i Oslo. Levekår og sosiale forskjeller*. Oslo: NOVA

«Rekruttering av innvandrere i økonomiske krisetider» – hva kan NAV bidra med?

NAV

Arbeids- og velferdsforvaltningen består av den statlige Arbeids- og velferdsetaten og de kommuneansatte som jobber på de lokale NAV-kontorene. NAV forvalter en tredel av statsbudsjettet gjennom ordninger som arbeidsledighetstrygd, attføring, pensjon, barnetrygd og kontantstøtte, og har hele befolkningen som brukere. NAV ledes av Arbeids- og velferdsdirektør Tor Saglie.



Hovedmålene til NAV er:

- flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- et velfungerende arbeidsmarked
- rett tjeneste og stønad til rett tid
- god service tilpasset brukernes forutsetninger og behov
- en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

104

Arbeids- og velferdsetatens (NAV) erfaringer når det gjelder rekruttering av innvandrere til arbeidslivet i økonomiske nedgangstider er mange. Vi vil i denne artikkelen rette oppmerksomheten mot noen erfaringer, problemstillinger og utfordringer vi står overfor.

Arbeids- og velferdsetaten arbeider kontinuerlig for å bedre arbeidet rettet mot innvandrergруппene og samarbeider blant annet med kommunene, frivillige organisasjoner, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og partene i arbeidslivet.

NAV tar utgangspunkt i den enkelte brukers individuelle behov. Overfor personer med innvandrerbakgrunn er det en bevisst fokusering på å gi god informasjon og veiledning spesielt med hensyn til kommunale opplæringstilbud.

Hele tiltaksspekteret anvendes overfor gruppen. I tillegg er det utviklet egne tiltak til grupper med dårlige norskkunnskaper.

Ledigheten øker mest blant innvandrere

I fire sammenhengende år, fra høsten 2004 til høsten 2008, gikk arbeidsledigheten blant arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn ned samtidig som sysselsettingsgraden økte. Aldri har den registrerte ledigheten blant innvandrere vært så lav som i fjerde kvartal 2008.

I dag er bildet endret. I Oslo har eksempelvis 50 prosent av alle NAVs ledigregistrerte innvandrerbakgrunn.

I forhold til befolkningen ellers er mer enn dobbelt så mange innvandrere midlertidig ansatt. Dette gjør gruppen sårbar. En del innvandrere mister jobbene sine i privat sektor.

Flere arbeidsledige og færre ledige jobber gir større konkurranse om jobbene og dermed strengere kompetansekrav, noe som kan slå negativt ut for innvandrere med dårlige norskkunnskaper.

Det er fortsatt lav ledighet i Norge. Antall utlyste stillinger nå er høyere enn i 2003,

førrige gang arbeidsledigheten økte. De fleste går ut i ny jobb etter kort ledighetsperiode, innvandrere i omtrent samme grad som andre.

Erfaringer med tiltak NAV har ansvaret for

Jobbsøking og tiltak

NAVs arbeidsrettede tjenester er en del av den økonomiske politikken og skal bidra til at arbeidsmarkedet fungerer optimalt, for arbeidsgiverne så vel som for arbeidssøkerne. Idet en person registrerer seg hos NAV som arbeidssøker, søker han/hun trolig også dagpenger. Med dagpenger som inntekts-sikring stilles det krav om at man aktivt søker nytt arbeid. NAV vurderer vanligvis eventuelle arbeidsmarkedstiltak først etter tre måneder. Dette er imidlertid ingen absolutt regel. Tiltak kan igangsettes på et tidligere tidspunkt dersom dette vurderes som nødvendig og hensiktsmessig for brukeren.

«De nye» på arbeidsmarkedet

Gruppen «innvandrere på arbeidsmarkedet» er ikke en homogen gruppe. Vi ser imidlertid at gruppen preges av å være nyankomne på arbeidsmarkedet. Dette dreier seg om

nyankomne fra en jobb som de nettopp har mistet, nyankomne direkte fra skole og utdanning, eller nyankomne fra et annet land med annen skolegang og utdanning.

Noen av de nyankomne kommer som flyktninger med rettigheter og plikter knyttet til denne statusen, for eksempel Introduksjonsprogram for nyankomne. Andre nyankomne kommer som familiegjenforente til norske statsborgere. Den sistnevnte gruppen har ikke de samme rettigheter, men ofte de samme behovene for veiledning og kvalifisering.

Innvandrere på arbeidsmarkedet består av personer med ulike kjennetegn og utfordringer.

For eksempel: Ordinære arbeidsledige som nettopp har mistet jobben, inkludert «arbeidsinnvandrerne» fra Sverige og Polen, kvinner som kan ha lang botid, men som etter å ha vært hjemmевærende ønsker å komme inn på arbeidsmarkedet.

Andelen personer med nedsatt arbeidsevne som har innvandrerbakgrunn, har økt jevnt de siste årene. Innvandrere som har vært i





det norske arbeidslivet i mange år, får helseproblemer på lik linje med andre nordmenn.

For å gi disse brukerne best mulig tjenester må NAV kjenne både brukernes ulikheter, behov og virkemiddelporteføljen.

Sikkerhet ved nyrekrutteringer/ lønnstilskudd

Å ansette nye medarbeidere er den viktigste investering arbeidsgivere gjør. I tider med usikre fremtidsutsikter vil derfor en del arbeidsgivere forsøke å redusere risikoen ved nyansettelser.

NAV er uten sammenligning Norges største «bemanningsbyrå». Når det gjelder formidling av arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn, er NAV nesten enerådende. Arbeidspraksis og lønnstilskudd er to av de mange arbeidsmarkedstiltakene NAV kan tilby. Disse tiltakene kan bidra til å gi trygghet ved nyrekrutteringer.

Lønnstilskudd er en ordning for lønnsrefusjon. Arbeidsgiver ansetter arbeidssøkeren på ordinær kontrakt, men med en lønnstilskudds-avtale kan arbeidsgiver få refundert noe av

lønnsutbetalingene. Hvor mye NAV kan refundere, avtales i hvert enkelt tilfelle. Både arbeidstaker og NAV har forventninger om mer varig tilsetting etter en periode med lønnstilskudd.

Arbeidspraksis er et tiltak i rekrutteringsprosessen. Ved arbeidspraksis arbeider arbeidssøkeren uten ansettelsesavtale, oppsigelsestid og lønn. Arbeidssøker har avtale med NAV om utbetaling av individstønad eller eventuelt dagpenger. Arbeidsplassen kan motta et driftstilskudd fra NAV. Arbeidssøker får anledning til å synliggjøre sin kompetanse, uten at arbeidsgiver forplikter seg til annet enn å gi god opplæring i reelle arbeidsoppgaver.

Arbeidspraksis og lønnstilskudd kan tenkes som en kjede, fra en uforpliktende praksisperiode via en lønnstilskuddsordning til et varig ansettelsesforhold. Dette gir rekrutteringsprosessen større trygghet, og en mulighet for utprøving av arbeidssøkere som en arbeidsgiver ellers kanskje ikke hadde ansatt.

Mangfoldsrekruttering

Vår erfaring er at arbeidsgivere med erfaring fra å ha medarbeidere med innvandrerbak-



grunn i bedriften lettere ansetter en ny medarbeider med innvandrerbakgrunn. Arbeidsgivere ønsker ofte kontakt med en erfaren samtalepartner i rekrutteringsprosessen og inn i prøveperioden. NAV kan være en slik kompetent partner. I de fire storbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Kristiansand har NAV egne kompetanseenheter, NAV Intro. Intro-enhetene har integreringskompetanse som innebærer alt fra å vurdere søkerens norskkferdigheter og medbrakt realkompetanse, til å forebygge og løse misforståelser og konflikter.

Opplæring i bedrift

NAV har mange virkemidler for å håndtere ledighetsutviklingen. Etter at ledigheten begynte å øke i fjerde kvartal 2008, har NAV hatt en betydelig opptrapping av tiltaksplasser. Et av de arbeidsrettede tiltakene er Arbeidsmarkedsorienteringskurs (AMO). NAV kan tilby AMO-kurs både for ordinære arbeidssøkere og for personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt. Hensikten er at deltakerne skal kvalifiseres for ledige jobber.

I byer og regioner som lenge har hatt en stor innvandrerbefolkning, har AMO i form av tilrettelagte kurs i lang tid vært brukt som

integreringstiltak med gode resultater. Norge har klart å knytte integreringen tett til arbeidsmarkedsopplæringen, ikke minst gjennom NAV Intro. Kombinasjonsprogram med teori og praksis gir god effekt og metodikken anvendes av NAV-kontor over hele landet.

NAV og NAV Intro har de siste årene i økende grad utviklet konsepter for opplæring i bedrift. Arbeidsmetodikken fra attføringsarbeidet og Arbeid med bistand er tilrettelagt som AMO-løp for arbeidssøkere som trenger noe mer enn bare et kort AMO-kurs for å gå ut i jobb. Ved å legge noe av kvalifiseringen inn i en bedrift, integrert i arbeidsoppgavene, blir opplæringen bedre tilpasset bedriftens behov.

Norsk og arbeidsrettede tiltak

Det er i flere fylker etablert et samarbeid mellom norskopplæringsentrene og NAV. Norskopplæring kombinert med arbeidspraksis i regi av NAV er et godt konsept. Med arbeidsrettet opplæring knyttet til norskopplæringen kan overgangen til yrkeslivet styrkes.

Kompetansekravene i økonomiske nedgangstider har vist seg å være strengere. Brukbar norsk blir derfor et minimumskrav. Kombinasjonsopplegg kan bidra til å få nye ledige som har behov for det, tilbake til norskopplæringen. I Oslo har voksenopplæringen en egen satsing, Krafttak for norskopplæring, som gjør det mulig for innvandrere med behov for mer norskopplæring å få slik opplæring selv om de ikke lenger skulle være rettighets-elever.

Kvalifisering

Kvalifiseringsprogrammet er et av NAVs viktigste tiltak mot fattigdom. Gjennom tett bistand og oppfølging skal deltakere gis mulighet til å komme i arbeid. Deltakere får et individuelt tilpasset program og forutsigbar inntekt som følge av en fast kvalifiseringsstønad.

Mange med innvandrerbakgrunn tilhører kvalifiseringsprogrammets målgruppe.

Kvalifiseringsprogrammet kan imøtekomme nettopp disse gruppenes behov for grunnleggende kompetanseheving. Målgruppen for programmet inkluderer personer som kan ha behov for grunnleggende norskopplæring, basisopplæring, grunnskole eller fagopplæring. Slik opplæring kan gis innenfor kvalifiseringsprogrammets rammer. Kvalifiseringsprogrammet håndteres av lokale NAV-kontor i hele landet.

Utdanning

I økonomiske nedgangstider øker innsøkingen til lærestedene. Mange unge begynner på utdanning fremfor å søke jobber og mange velger å fortsette utdanningen fremfor å søke arbeid.

NAV fokuserer på to sentrale oppgaver:

- Korte formidlingsrettede tiltak for å få folk raskt ut i arbeid.
- Opplæringstiltak som tilfører arbeidssøkeren ny kompetanse tilpasset nye krav.

Foreløpig har NAV kunnet råde over godt med tiltaksmidler. NAV er tilført midler både over

statsbudsjettet for 2009 og i revidert budsjett sommeren 2009. Dermed kan NAV gjøre begge deler: arrangere jobbkubber og korte oppgraderingskurs, samt mer kompetanse-givende opplæringstiltak.

Arbeidsmarkedsopplæringen er ikke utdanning og skal ikke brukes istedenfor ordinær skolegang. En del innvandrere har behov for grunnskole, for videre utdanning eller fagopplæring for ikke å bli værende i den usikre hjelpearbeider-, assistent- eller vikar-stillingen. Ordinær skole kan imidlertid være en uoverkommelig økonomisk byrde for mange.

Mange med innvandrerbakgrunn gikk på Aetats og Aetat Intros arbeidsrettede tiltak i de forrige nedgangsperiodene og for mange var dette svært vellykket.

I dagens NAV er mulighetene for tilpasset opplæring enda bedre og bredere enn før, i tillegg har vi fått kvalifiseringsprogrammet og introduksjonsprogrammet.

Det gjenstår å lage gode, gjennomførbare opplæringsløp med inntektssikring, der en kombinerer norskopplæring med tilrettelagt fagopplæring og praksis, opplæringsløp som er tilpasset voksne mennesker med etablert familieliv og stram økonomi.

Noen utfordringer

Som nevnt er gruppen «arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn» lite homogen. Statistisk har innvandrerbefolkningen en registrert gjennomsnittlig skolegang på rundt 12 år, men innenfor gruppen finner vi et utdanningsspenn som er annerledes enn for befolkningen for øvrig. På det ene ytterpunktet har vi mennesker uten skolegang overhodet, eller med en fireårig landsby-skole. De kan være analfabeter, og de er ofte kvinner. På det andre ytterpunktet finnes forskere og doktorander med unik kompetanse, samt personer med høyskole- og universitetsbakgrunn. NAV fokuserer på de høyt utdannede og at de skal få

benytte sin fagkompetanse. I flere fylker arrangeres kurs i saksbehandling som retter seg mot disse gruppene. I Oslo, bydel Søndre Nordstrand, har eksempelvis etaten igangsatt et prosjekt, Mangfoldsløft, som er en satsing på innvandrere med høyere utdanning.

Selv etter avsluttet obligatorisk norskundervisning er ofte norskkunnskapene, spesielt til innvandrere fra ikke-vestlige land, ikke tilfredsstillende. Mangel på generell basis-kunnskap og kunnskap om norsk arbeidsliv generelt er en utfordring.

Erfaringene har vist at den norskopplæringen som gis via introduksjonsordningen, ikke alltid dekker behovet.

Etaten har en rekke virkemidler til disposisjon. Fleksibel bruk av virkemidler og praksisperioder har vist seg å gi resultater. Det er behov for en kombinasjon av språkopplæring, kompetanseheving og tett oppfølging. Tverrfaglige samtaler hvor bruker og kontaktperson fra kommunen og andre institusjoner er til stede, har vist seg å være virkningsfullt.

Samarbeid mellom Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og arbeids- og velferdsetaten

NAV ble lansert med slagordet «én dør». Kompetanse er en forutsetning for å gi god service. LOFT står for likeverdige offentlige tjenester. LOFT er et krav til en offentlig serviceetat som NAV om å utvikle og yte brukertilpassede tjenester, og dette er likeledes et krav brukeren har til NAV.

IMDi er kompetanseetaten på integrering og mangfold. Det er inngått en samarbeidsavtale mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Det er inngått avtaler om praktisk samarbeid mellom NAV og IMDi i alle fylker. NAV samarbeider til dels tett med IMDi både sentralt og lokalt for å virkeliggjøre ambisjonene som ligger i LOFT.

Finanskrisen fører til strengere kompetansekrav i arbeidslivet og utfordrer NAVs ambisjoner om å gi våre brukere muligheter. Samarbeidet med sentrale aktører, bl.a. IMDi, er konstruktivt og bygd på gjensidighet, og det er spesielt verdifullt i økonomiske nedgangstider.

Finanskrise og innvandrere i arbeidslivet



Reidar Dischler er seniorrådgiver i Perduco. Perduco er et analysebyrå som gjennomfører spesialundersøkelser om samfunnsrelevante forhold for aktører i både privat og offentlig sektor. Dischler er utdannet cand.polit. med hovedfag i medievitenskap fra Universitetet i Oslo og BA (Hons) i Communications fra University of London.

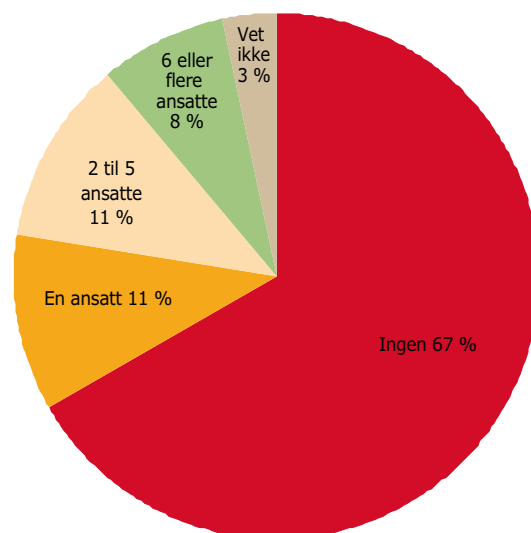
Arbeidsledigheten har økt måned for måned gjennom første halvår 2009. I mai var ifølge Statistisk sentralbyrå 17 912 bosatte innvandrere registrert ledige. Det utgjør hele 26 prosent av alle registrerte ledige. I dette arbeidsmarkedsklimaet er det interessant å undersøke norske næringslivslederes holdninger til innvandrere på arbeidsmarkedet.

En undersøkelse Perduco AS gjennomførte på oppdrag fra IMDi blant 2000 bedriftsledere i juni 2009, viser et sammensatt bilde når det gjelder holdninger til innvandrere på arbeidsmarkedet. På noen områder finner vi relativt store forskjeller, der bedriftsledernes holdninger varierer med bransje, antall ansatte og hvorvidt de har innvandrere ansatt eller ikke.

Tre av ti bedrifter har innvandrere ansatt

Bedriftslederne er spurt om hvor mange innvandrere som er ansatt i deres bedrift, både fra EU-land utenfor Norden (heretter kalt EU) og fra land utenfor EU (heretter kalt andre land). Én av fire ledere oppgir at de har innvandrere fra EU, mens 17 prosent sier de har innvandrere fra andre land. Slår vi sammen de to spørsmålene, finner vi at tre av ti bedrifter har innvandrere ansatt i sin bedrift.

Figur 1 Andel bedrifter med innvandrere ansatt (n=2000)



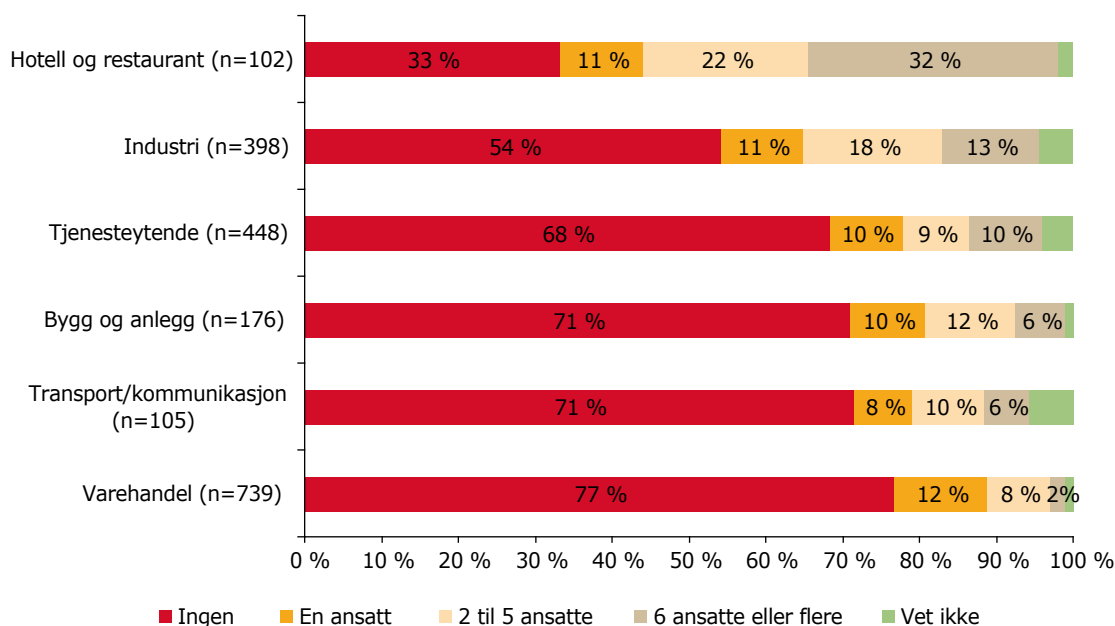
Det er i størst grad bedrifter innen hotell- og restaurantbransjen som har innvandrere ansatt. Kun 33 prosent av bedriftene i hotell og restaurant er uten innvandrere blant de ansatte. Og hele fire av ti virksomheter i denne bransjen har innvandrere både fra EU og fra andre land.

Som figuren under viser, finner vi varehandel i den andre enden, der 77 prosent av bedriftene ikke har innvandrere ansatt.

Holdninger til innvandrere på arbeidsmarkedet i nedgangstider

I undersøkelsen ble lederne bedt om å ta stilling til fem ulike påstander (se figur under). De ble spurt om de var helt uenig,

Figur 2 Innvandrere fra utenfor Norden fordelt på bransje



noe uenig, noe enig eller helt enig i hver enkelt påstand.

Vektlegger språkkunnskaper

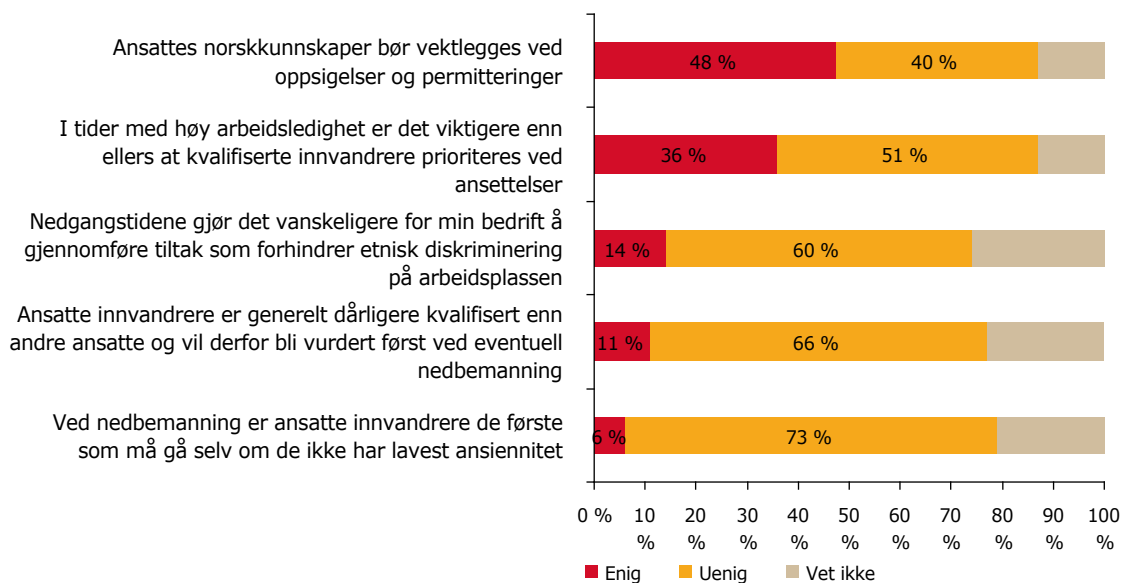
Norske næringslivsledere er i stor grad enige i at norskkunnskaper bør vektlegges ved oppsigelser og permitteringer. Nær halvparten, 48 prosent, sier seg enig i påstanden om at norskkunnskaper bør vektlegges, mens 40 prosent er uenig. Det er i størst grad ledere i

bygge- og anleggsvirksomheter som mener dette, der 54 prosent sier seg enig og 34 prosent uenig.

Det er signifikant høyere andel bedrifter med seks eller flere innvandrere ansatt som er uenig i at norskkunnskaper bør vektlegges ved oppsigelser og permitteringer, når vi sammenligner med bedrifter uten innvandrere (hhv. 51 og 36 prosent). Det er imidlertid



Figur 3 Holdninger til innvandrere på arbeidsmarkedet (n=2000) (Helt uenig og noe uenig er slått sammen til uenig, helt enig og noe enig er slått sammen til enig)



verdt å merke seg at også blant bedrifter som har innvandrere ansatt, er det relativt stor andel som er enig i påstanden.

De mindre bedriftene, de med under 20 ansatte, er i større grad enig enn de større bedriftene, med 20 eller flere ansatte (hhv. 50 og 40 prosent). Hvorvidt bedriftene i de to størrelsesgruppene har innvandrere ansatt eller ikke, spiller ikke inn på svarene.

Mange bedriftsledere mener altså at det er legitimt å vektlegge norskkunnskaper ved oppsigelser og permitteringer. En nærliggende konklusjon blir dermed at innvandrere er mer utsatt enn andre i bedrifter som har økonomiske utfordringer. Konklusjonen underbygges videre av at blant de bedrifter som regner med å ha færre ansatte om 12 måneder (sammenlignet med i dag), er det 54 prosent som er enig i påstanden, mot 42 prosent av de som regner med å ha flere ansatte om 12 måneder.

Vilje til å rekruttere innvandrere

36 prosent av norske bedriftsledere er enig i at det i tider med høy arbeidsledighet er viktigere enn ellers at kvalifiserte innvandrere prioriteres ved ansettelser. I størst grad er det bedrifter innen hotell og restaurant som er enig i denne påstanden, med 53 prosent,

mens ledere i transport/kommunikasjon og tjenesteytende næringer i minst grad er enig, med hhv. 30 og 32 prosent.

En nokså høy andel av bedriftene stiller seg altså positiv til en form for moderat kvotering av innvandrere i nedgangstider. Dette tilsier at bedriftsledere har en antakelse om at nedgangstider rammer befolkningen skjevt, og at de derfor bør ta et særlig ansvar ved ansettelser.

Bedrifter med seks eller flere innvandrere ansatt er i større grad enig i at kvalifiserte innvandrere bør prioriteres i tider med høy arbeidsledighet sammenlignet med bedrifter uten innvandrere ansatt (hhv. 47 mot 35 prosent).

Bedriftenes størrelse har ingen betydning for utfallet for denne påstanden.

Tiltak mot diskriminering

Under påstanden om at nedgangstidene gjør det vanskeligere for bedriften å gjennomføre tiltak som forhindrer etnisk diskriminering, sier 14 prosent av bedriftslederne seg enig. Hotell- og restaurantbransjen oppgir i størst grad at de mener dette er vanskelig. Én av tre ledere i denne bransjen mener dette, noe som må sies å være en høy andel, spesielt siden



det er i denne bransjen vi finner størst andel bedrifter med innvandrere ansatt. Lederne i de tjenesteytende bedriftene oppgir dette i minst grad, hvor 11 prosent sier det samme.

Dette er en påstand som i utgangspunktet kan være vanskelig for bedrifter uten innvandrere å ta stilling til, noe som underbygges ved at 33 prosent av disse bedriftene svarer at de ikke vet. Samtidig er det én av ti bedrifter med innvandrere ansatt som ikke tar stilling til denne påstanden.

I henhold til diskrimineringslover er alle private bedrifter som jevnlig sysselsetter mer enn 50 ansatte, pålagt å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovens formål innenfor sin virksomhet. Bedriftene skal i sin årsberetning redegjøre for tiltak som er iverksatt, og tiltak som planlegges iverksatt, for å fremme lovens formål. Av bedriftslederne som deltok i denne undersøkelsen, er det 12,5 prosent som leder bedrifter som er pålagt disse pliktene. Av disse sier 12 prosent seg enig i påstanden om at nedgangstidene gjør det vanskeligere å gjennomføre slike tiltak. Ytterligere 11 prosent tar ikke stilling til påstanden, og viser dermed at de ikke har et

bevisst forhold til aktivitetsplikten som diskrimineringsloven pålegger dem.

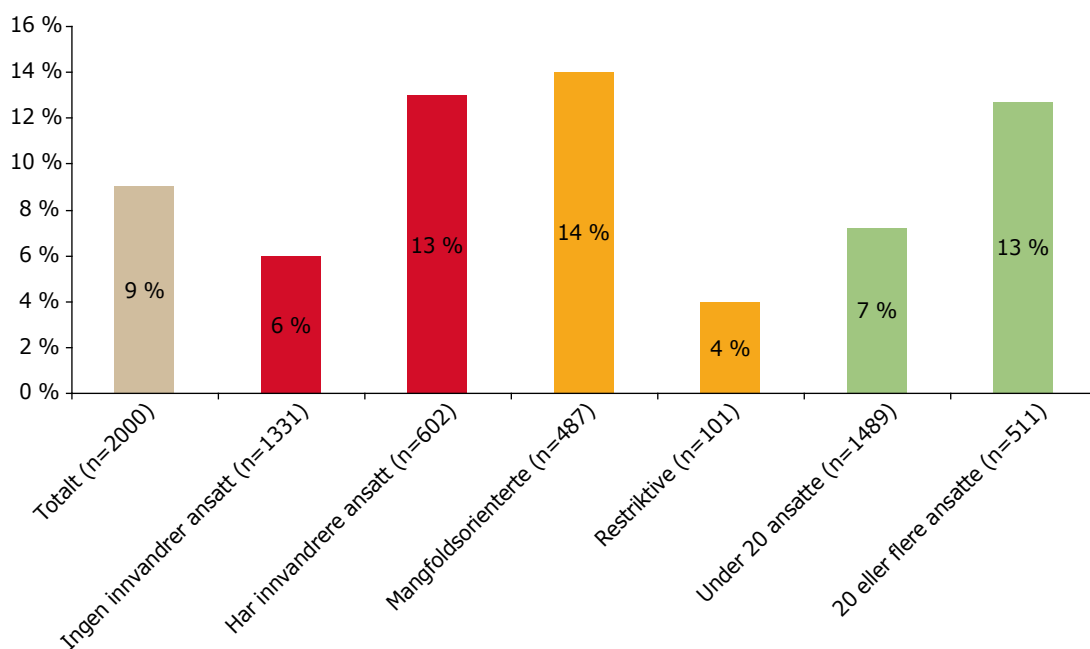
Innvandrere først ut ved nedbemanning?

Én av ti ledere sier seg enig i at ansatte innvandrere er generelt dårligere kvalifisert enn andre ansatte og derfor vil bli vurdert først ved eventuell nedbemanning. Bygge- og anleggsvirksomhet skiller seg fra andre bransjer, der så mange som 23 prosent sier seg enig i påstanden, mens de andre bransjene skiller seg lite fra totalen på 11 prosent.

Bedrifter med innvandrere ansatt i bedriften har selvsagt større forutsetninger for å mene noe om påstanden. En interessant forskjell i så måte er at ledere for bedrifter med seks eller flere innvandrere i større grad er uenig i påstanden enn de uten innvandrere ansatt (hhv. 92 og 56 prosent).

Lederne for de største bedriftene med 20 ansatte eller flere er også i større grad uenig i påstanden enn ledere for mindre bedrifter. Samtidig er det slik at ledere i store bedrifter med innvandrere ansatt i større grad er uenig enn de i store bedrifter uten innvandrere ansatt.

Figur 4 Andel som har målsetting om å øke andelen innvandrere blant de ansatte (andel ja-svar)



Seks prosent av bedriftslederne er enig i at ansatte innvandrere er de første som må gå ved nedbemanning, selv om de ikke har lavest ansiennitet. En slik holdning strider mot de tradisjonelle kriteriene for oppsigelse og permitteringer ved nedbemanning, der ansiennitet har vært blant de viktigste.

Bygge- og anleggsvirksomheter skiller seg igjen ut, der hele 17 prosent av lederne sier seg enig. Til sammenligning sier kun fire prosent av lederne i tjenesteytende næringer og varehandel det samme.

Også her finner vi at bedrifter som har erfaring med innvandrere ansatt, stiller seg mer kritisk ved at de i større grad sier seg uenig i påstanden, sammenlignet med dem uten slik erfaring (hvh. 90 og 65 prosent).

Også i denne påstanden er de store bedriftene med 20 ansatte eller flere i større grad uenig enn de mindre. Og store bedrifter med innvandrere ansatt er i større grad uenig enn store bedrifter uten innvandrere ansatt.

Mangfoldsorienterte eller restriktive?

Holdningsspørsmålene gir oss mulighet til å nærme oss en beskrivelse av kjennetegn

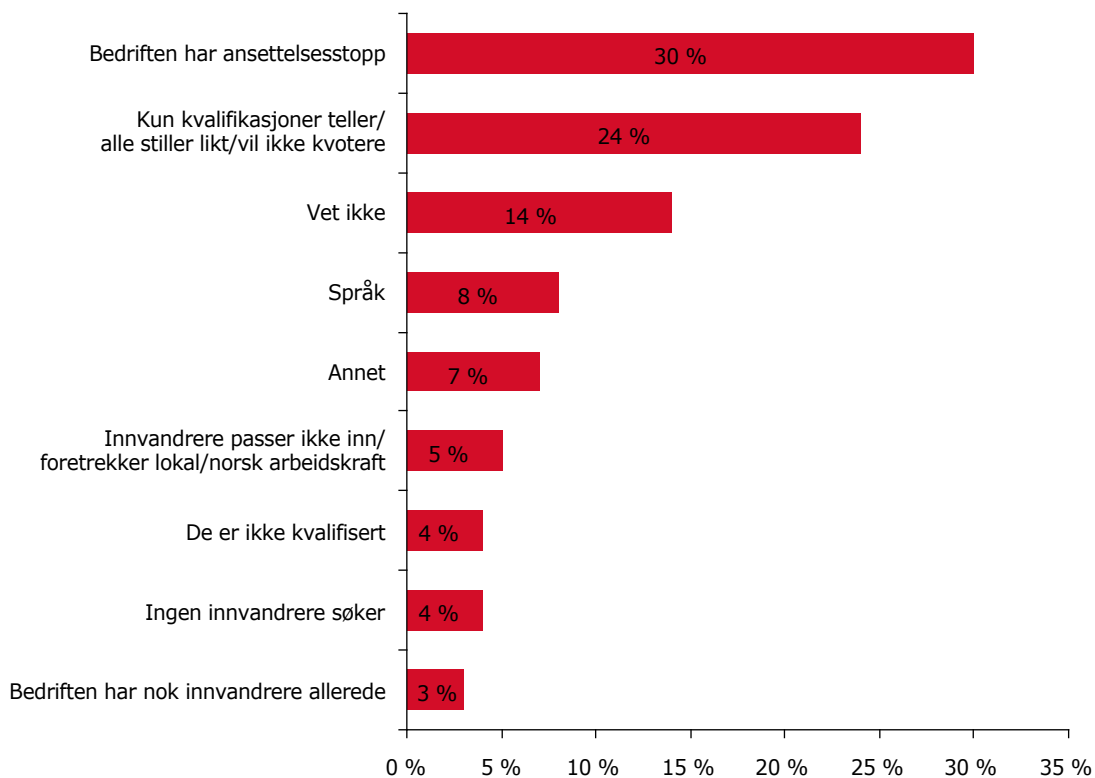
ved virksomheter som har ledere med en mer restriktiv og mindre åpen holdning til innvandrere, og bedrifter som skiller seg fra disse.

Vi kan for eksempel se nærmere på bedrifter som sier seg enig i at det er viktigere enn ellers å prioritere kvalifiserte innvandrere i tider med høy arbeidsledighet og sier seg uenig i at ansatte innvandrere generelt er dårligere kvalifisert enn andre ansatte og derfor er de første som blir vurdert ved nedbemanning, og sammenligne disse med dem som svarer det motsatte.

Den første gruppen gir da uttrykk for holdninger som indikerer en åpenhet overfor innvandrere på arbeidsmarkedet, her kalt mang-



Figur 5 Årsak til at bedriften ikke har målsetting om økt innvandrерandel (n=1651)



foldsorienterte, mens den andre gruppen gir uttrykk for mer restriktive holdninger.

Ved denne definisjonen faller fem prosent av bedriftslederne inn i gruppen restriktiv og 24 prosent i gruppen mangfoldsorienterte, mens 71 prosent faller utenfor begge grupper.

22 prosent av bedriftene som er definert som restriktive, har innvandrere ansatt, mens blant bedrifter som er definert som mangfoldsorienterte, er det 43 prosent som har innvandrere ansatt.

Bransjemessig finner vi de mest mangfoldsorienterte bedriftene i størst grad innen hotell og restaurant, med 40 prosent mangfoldsorienterte og seks prosent restriktive. Bygg og anlegg er den bransjen med størst andel restriktive og minst andel mangfoldsorienterte, hhv. 12 og 21 prosent. De andre bransjene avviker i mindre grad fra totalen.

Ser vi på mindre versus store bedrifter som enten har eller ikke har innvandrere ansatt, finner vi også et interessant mønster. Mindre og store bedrifter med innvandrere ansatt

utgjør en høyere andel mangfoldsorienterte bedrifter enn mindre og store bedrifter uten innvandrere ansatt.

Én av ti har en målsetting om å øke andelen innvandrere

Vi spurte også de 2000 bedriftslederne om de har en målsetting om å øke andelen innvandrere blant de ansatte. Én av ti ledere oppgir at bedriften har en slik målsetting. Blant store bedrifter med 20 eller flere ansatte er det 13 prosent som svarer bekræftende, mot syv prosent av de mindre bedriftene med under 20 ansatte. Det er de bedriftene som regner med å øke bemanningen totalt sett i løpet av de neste 12 månedene, som i størst grad har slik målsetting (16 prosent). Blant bedrifter som regner med at de vil ha færre ansatte om 12 måneder, er det 12 prosent som har målsetting om å øke andelen innvandrere, mens fem prosent av bedriftene som regner med å ha like mange ansatte om 12 måneder, sier det samme.

Blant bedrifter som per i dag ikke har innvandrere ansatt, er det seks prosent som sier de

Om Perduco:

Perduco er et analysebyrå som gjennomfører spesialundersøkelser om samfunnsrelevante forhold for aktører i både privat og offentlig sektor, herunder departementer, direktorater, organisasjoner og bedrifter.

Om undersøkelsen:

Norges næringslivsundersøkelser NNU® gjennomføres hvert kvartal med et utvalg på 2000 norske bedrifter der lederen i bedriften er intervjuet. Datainnsamling gjøres via telefon (CATI). Feltarbeidet til denne undersøkelsen ble gjennomført i perioden 5. til 30. juni 2009.

Populasjonen for denne undersøkelsen er den totale mengde av bedrifter i Norge. Det er kvotert inn minst 100 respondenter fra hvert fylke i undersøkelsen for å kunne gjennomføre en sammenlignbar fylkesvis analyse av resultatene. Siden denne kvoteringen skaper en skjevhet i utvalget sett i forhold til populasjonen (næringslivet i Norge), er resultatene fra undersøkelsen

derfor vektet med utgangspunkt i de riktige populasjonsstørrelsene (basert på Bedrifts- og foretaksregisteret (BoF) i Statistisk sentralbyrå (SSB)).

Respondentene i undersøkelsen fordeler seg slik:

Bedriftsstørrelse:

Bedriftsstørrelse	Antall (n)	Andel
1 til 4 ansatte	602	30,1 %
5 til 19 ansatte	923	46,2 %
20 til 99 ansatte	320	16,0 %
100 ansatte eller mer	155	7,8 %
Total	2000	100 %

Bransje:

Bransje	Antall (n)	Andel
Jordbruk, skogbruk og fiske	40	2,0 %
Industri, bergverk og kraft	415	20,8 %
Bygge- og anleggsvirksomhet	186	9,3 %
Varehandel etc.	735	36,8 %
Hotell- og restaurantvirksomhet	103	5,2 %
Transport og kommunikasjon	103	5,2 %
Tjenesteytende næringer	418	20,9 %
Total	2000	100 %

har en slik målsetting, mens det blant bedrifter som har innvandrere ansatt, er 13 prosent som sier det samme.

14 prosent av bedriftene som er definert som mangfoldsorienterte, har mål om å øke andelen innvandrere, mot fire prosent av de restriktive.

Som figuren over viser, er ikke avvikene fra totalen på ni prosent spesielt store for noen av gruppene. Forskjellene mellom de ulike gruppene (de som har vs. de som ikke har innvandrere ansatt, mangfoldsorienterte vs. restriktive og store vs. mindre) er signifikante. En nærliggende tolkning av i hvilken grad næringslivslederne har en målsetting om å øke mangfoldet i sin bedrift, er at det er andre utfordringer og målsettinger som står høyere oppe på prioriteringslisten i en økonomisk situasjon som fortsatt er utfordrende for mange.

Hvorfor ingen målsetting?

De bedriftsledere som oppgir at bedriften ikke har en målsetting om å øke andelen innvandrere, har fått oppfølgningsspørsmål om hvorfor de ikke har en slik målsetting.

Det er flest som oppgir ansettelsesstopp som årsak. 30 prosent av lederne sier at dette er grunnen til ikke å øke andelen innvandrere blant de ansatte. Videre er det 24 prosent av lederne som oppgir at det er kun kvalifikasjoner som teller i forbindelse med ansettelse, og ser ingen grunn til å ha egne rekrutteringsmål eller kvotering knyttet til innvandrere. Åtte prosent oppgir språk som årsak, dvs. at de velger å ikke ha en slik målsetting på bakgrunn av at de antar at søkere med innvandrerbakgrunn har dårlig norskkompetanse. Fem prosent mener innvandrere ikke vil passe inn i arbeidsmiljøet eller at de foretrekker lokal eller norsk arbeidskraft. Fire prosent av de spurte sier de ikke mottar

søknader fra innvandrere, mens fire prosent mener innvandrere ikke er kvalifisert.

Språk viktig

Undersøkelsen viser at næringslivets holdninger til innvandrere i arbeidsmarkedet er sammensatt. Skillene i holdninger går dels mellom ulike bedrifts størrelser, dels mellom bedrifter som har innvandrere ansatt eller ikke, samt dels mellom ulike bransjer.

Hvis vi skal trekke en konklusjon fra undersøkelsen, er det at norske bedriftsledere legger vekt på språkkunnskaper. Halvparten av bedriftslederne mener norskkunnskaper er så viktig at det bør vektlegges ved oppsigelser og permitteringer. Videre oppgir nær én av ti bedrifter uten målsetting om å øke andelen innvandrere språk som årsak til at de ikke har slik målsetting. Språkkunnskaper er med andre ord en viktig faktor ved nedbemanning, samtidig som en del bedriftsledere antar at innvandrere har dårlige norskkunnskaper.

Undersøkelsen viser at bedrifter med innvandrere ansatt, og gjerne mange innvandrere ansatt, har en mindre restriktiv holdning og er mer mangfoldsorienterte enn bedrifter uten innvandrere. Vi gir imidlertid ikke svar på om man blir påvirket til å ha mindre restriktive holdninger fordi man har ansatt innvandrere, eller om man har ansatt inn-

vandrere fordi man har mindre restriktive holdninger. Videre viser det seg at store bedrifter med mange ansatte også har mindre restriktive holdninger, sammenlignet med mindre bedrifter. Det *kan* være slik at store bedrifter har visse karakteristika, for eksempel et større og mer mangfoldig sosialt miljø som gjør det enklere for dem å ansette og integrere innvandrere på arbeidsplassen, enn små bedrifter med få ansatte. Videre er det selvsagt mer sannsynlig at en stor bedrift med mange ansatte, også har innvandrere ansatt, enn en liten bedrift med få ansatte.

Vi skal være forsiktige med å trekke for bastante konklusjoner om hvilke deler av norsk næringsliv som har utfordringer når det gjelder holdninger til innvandrere på arbeidsmarkedet. Likevel kan vi si at undersøkelsen indikerer at man i enkelte bransjer har en holdning som relativt klart avviker fra andre bransjer. Her skal vi også huske på at finanskrisen har berørt ulike bransjer i ulik grad, samt at de ulike bransjene har forskjellige erfaringer med innvandrere som ansatt – både når det gjelder antall, kvalifikasjonskrav og språklige utfordringer. Dette fører til at for enkelte bransjer blir påstandene de blir bedt om å ta stilling til, mer relevante og aktuelle enn i andre. Det kan føre til at respondenter i enkelte bransjer svarer ut fra en opplevd situasjon, mens samme problemstilling for andre respondenter blir hypotetisk.

Coca-Cola Norge: Mangfoldsarbeid på alle nivåer



De har ansatte fra 46 nasjoner som tilhører syv religioner. Hos Coca-Cola Norge tar de mangfold på alvor.

– Mange tror vi er et rent amerikansk produkt, men Coca-Cola er representert i 200 land. FN har til sammenlikning 191 medlemsland. Vi er et ekte mangfoldsselskap – og det er vi stolte av, sier Coca-Colas kommunikasjonsdirektør, Stein Rømmerud (39).

Nå sitter han på kontoret i Colas enorme lokaler på Robsrud på Lørenskog. Utenfor de store vinduene vaier Coca-Cola-flaggene i vinden, rødfargede lastebiler kjører inn og ut av området der tusenvis av gule bruskasser står stablet oppå hverandre.

– Det er helt bevisst at vi har mange innvandrere i arbeidsstokken. Vi ønsker å være best på mangfold. Det bryter ned mytene om Coca-Cola som kun amerikansk, styrker oss internt og gir oss et bedre beslutningsgrunnlag, sier han.

I hylla bak ham står flere utmerkelser for Colas mangfoldsarbeid: Brobyggerprisen fra 2003, gitt av 14. august-komiteen som er initiativtaker til å feire Pakistans nasjonaldag i Norge. Ved siden av i hylla står en annen pris, gitt av utdanningsministeren i Pakistan, Mian Imran Masood. Pakistanere er den klart

største innvandrerguppen hos Cola, 55 mennesker totalt.

– Hos oss er den interne rekrutteringen stor, mange har startet på gulvet og klatret seg oppover. Det er en myte at innvandrere bare jobber på gulvet. Jeg tror vi henter 60 prosent av nyansatte internt, sier Rømmerud.

Av Coca-Colas ca. 1000 ansatte, inkludert vikarer, er 17 prosent innvandrere. De kommer fra i alt 46 nasjoner og tilhører syv ulike religioner. De aller fleste innvandrerne jobber i produksjon, sortering og transport, men også blant ledere er andelen betydelig: 13 prosent.

– Og det tallet vil garantert øke. Vi har en spennende gruppe med norskfødte med innvandrerforeldre som er godt utdannede og faglig sterke. Det sitter en rett borti gangen her: Noveed, en 25 år gammel siviløkonom med toppkarakterer fra BI, han jobber som markedsanalytiker i key account managementavdelingen, sier Rømmerud.

Noen av de viktigste virkemidlene Coca-Cola bruker for å styrke mangfoldsarbeidet, er:

- Tilbud om norskkurs
- Kantinemat for ulike religioner
- Fleksible ferieordninger
- Feiring av landenes nasjonaldager
- Utlysninger der personer med innvandrerbakgrunn oppfordres til å søke

Med årene har Rømmerud og de andre i ledelsen innsett at de må stille ett krav til alle ansatte: Gode norskkunnskaper.

– God muntlig og skriftlig norsk er et krav hos oss nå. Mer og mer av arbeidsdagen går på data, også i produksjonen, slik at alle må kunne norsk. Vi tilbyr interne språkkurs til dem som trenger det, sier han.

Hvordan foregår den viktigste rekrutteringen av innvandrere?

– I mange av stillingsannonsene oppfordrer vi mennesker med innvandrerbakgrunn til å søke. Det har vi gjort bevisst for å øke mangfoldet. Så har veien blitt til mens vi har gått, og vi ser at venner og familiemedlemmer av innvandrere søker seg til oss.

Ønsker dere å øke antallet nasjonaliteter ytterligere?

– Det er ikke et mål i seg selv. Hos oss snakker vi om «The Coke Passion», at det gjelder å

Fakta Coca-Cola Norge

Ansatte: Ca. 1000, 17 prosent er innvandrere

Ledere: Ca. 13 prosent er innvandrere, mål om å rekruttere 70 prosent av lederne internt.

Bevisste mangfoldsstrategier: Norskkurs på arbeidsplassen, egne bønnenrom, kantine med utvidet mattilbud, fleksibel ferieordning, oppfordrer minoriteter til å søke.

Priser: Tildelt Brobyggerprisen i 2003. Fikk ærespris i 2005 fra den pakistanske utdanningsministeren.

ha den rette holdningen og motivasjonen for å jobbe her – og så fylle på med kunnskap. Det er de viktigste kriteriene for å få jobb her. Men at vi har 46 nasjoner og syv religioner, er perfekt for å vise hva Coca-Cola står for av verdier, sier Rømmerud, og fortsetter:

– Vi tok et bilde for få år siden for å vise hvor mange nasjoner som var representert. Da sto 36 mennesker i ring ute på plassen her. Det hadde vært moro og tatt et nytt bilde hvis vi kommer opp i ansatte fra 50 nasjoner.



Satser bevisst på mangfoldsarbeid:

Coca-Cola Norge tilbyr norskkurs, kantinemat for ulike religioner og fleksible ferieordninger. – Det er helt bevisst, vi ønsker å være best på mangfold, sier kommunikasjonsdirektør Stein Rømmerud (39).

Coca-Cola Norge etablerte bedriften på Robsrud i 1998, og hadde umiddelbart behov for mange ansatte, for det meste i produksjon, sortering og transport. De fikk tidlig mange innvandrere i arbeidsstokken. Siste optelling viste at 250 ansatte – en fjerdedel av staben – har vært med i alle ti årene. Flere av dem er innvandrere.

I 2005 innførte ledelsen enda et tiltak for å styrke mangfoldsarbeidet, kanskje det mest populære av dem alle: Bønnerom på arbeidsplassen. Med ansatte fra syv forskjellige religioner, to muslimske, to kristne, hinduer, buddhister og jøder, er behovet for bønn i arbeidstiden stort. Nå slipper de ansatte å be midt på lagergulvet.

– De ansatte ønsket seg steder de kunne be fri for støy og trafikk. Så vi etablerte tre bønnerom, der de kan vaske hender og føtter, og det er tepper på gulvet. De er hyppig i bruk, og jeg tror mange er fornøyd med ordningen.

Under vårt besøk er det starten på ramadan, muslimenes fastemåned. Det innebærer ekstra utfordringer i produksjonen, forteller Rømmerud.

– I skiftordningen er det til tider store fysiske belastninger. Derfor justerer vi effektivitetsmålene under ramadan, i tillegg til at enkelte kan få andre, mindre fysisk krevende oppgaver.

Er det et problem?

Nei, vi tenker ikke sånn. Det er et hensyn vi må ta, og vi merker lite til det. I tillegg tillater vi at noen tar ferie fem uker i strekk, for å kunne besøke familien sin i hjemlandet. Noen får også innvilget lengre permisjoner.

Går ikke det utover lønnsomheten?

– Nei, vi har blant det laveste sykefraværet i bransjen, og det tror jeg har mye med trivselen på arbeidsplassen å gjøre.

Coca-Cola Norge omsatte i 2008 for 2,5 milliarder kroner og fikk et overskudd på 160 millioner kroner. I gjennomsnitt drikker hver nordmann 70 liter drikkevarer fra Coca-Cola i



Lavt sykefravær: Coca-Cola tilrettelegger arbeidet under ramadan, og tillater fem uker sammenhengende ferie. Tilretteleggingen går ikke utover lønnsomheten i bedriften. –Vi har det laveste sykefraværet i bransjen, og det tror jeg har mye med trivsel på arbeidsplassen å gjøre, sier Rømmerud.

året. Men også leskedrikkgiganten har merket finanskrisen.

– Vi er utsatt for en dobbel effekt, sier Rømmerud. – Forbrukerne er blitt mer kostnadsbevisste, kjøper større enheter drikkevarer og drikker mindre i utelivet. I tillegg fikk vi en avgiftsøkning på 62 prosent på alkoholfrie drikkevarer fra 1. januar, som vi merker godt.

– Hvilke konsekvenser har det gitt?

–Vi har redusert med 60 årsverk og hatt en midlertidig ansettelsesstopp på alle nivåer.

Har dette gått ut over mangfoldsarbeidet?

– Ikke direkte, men hele rekrutteringsprosessen har bremset opp. Og det rammer alle grupper, både nordmenn og innvandrere.

På ett vis er mangfoldsarbeidet likevel styrket som følge av finanskrisen, forteller Rømmerud:

– Det interne opprykket er kanskje blitt større. Når tidene blir tøffere, ser vi heller internt etter gode kandidater før vi søker eksternt. Vi har for eksempel fått flere mellomledere med innvandrerbakgrunn den siste tiden. Det er en positiv effekt.



Fagforeningsleder Jan Vidar Hansens viktigste kamp for bedriftens innvandrere, handler ikke om lønn. Den handler om mat, språk og religion.

For mange etniske nordmenn er fagforeningslederens viktigste jobb det som skjer i lønnsforhandlingene. Det handler om penger, penger, penger. Men for personer med innvandrerbakgrunn på Coca-Cola Norge, er andre ting minst like viktig.

Som maten i kantina.

– Når du har 46 ulike nasjonaliteter og syv religioner blant de ansatte, er maten en utfordring. Derfor har kantina blitt utvidet med flere ansatte og et større mattilbud, som alternativer til svin i varmretter, sier Jan Vidar Hansen (42), som er fagforeningsleder for Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund (NNN).

Han representerer 300 arbeidere i produksjon, lager, distribusjon og sortering på Coca-Cola. Klubben på Coca-Cola-fabrikken har den høyeste andelen av personer med innvandrerbakgrunn av alle klubber i LO.

– Jeg har prøvd mye forskjellig mat i kantina vår. Indisk, tyrkisk, pakistansk, amerikansk. Vi feirer alltid de ulike nasjonaldagene, og da

er det fest med det landets mat. Og musikk og stor stemning, sier Hansen.

Han tar oss med inn i kantina der de ansatte er i full gang med lunsjen. Å bevege seg blant bordene her er som å krysse kontinenter. Et tverrsnitt av verden sitter stimlet rundt bordene, pakistanere, vietnamesere, afrikanere, søramerikanere, irakere, grekere, tyrkere. På veggen henger inspirasjonskilder fra forskjellige kulturer: Flagg, bilder og kunstuttrykk fra alle verdens hjørner. Men viktigst for de fleste er det som skjer bak kjøkkendøra.

– Før hadde mange med mat hjemmefra og kantina var nesten tom i lunsjen. Nå er det ofte fullt med folk her, og mange gleder seg til lunsjen, sier Hansen.

Det utvidede mattilbudet i kantina er kanskje den mest populære endringen på arbeidsplassen de siste årene, forteller han. Men også andre endringer har bidratt til stor tilfredsstillelse på arbeidsplassen.



Bønnerom: Før bad de ansatte midt i produksjonen. Nå har Coca-Cola fått tre bønnerom som er flittig i bruk.

De viktigste handler om:

- Egne bønnerom
- Tilbud om norskopplæring
- Gode muligheter til økt utdanning og intern klatring.

– Det som er viktig, er å tilby konkurranse-dyktige lønninger og gi alle en mulighet til å videreutvikle seg. Vi skal være en bedrift med full likeverd, sier Hansen.

Men han er rask til å presisere:

– Etniske nordmenn tenker at fagforeningen jobber for meg. De forventer at jeg skal gi dem ti kroner mer i timen. Mens mange personer med innvandrerbakgrunn ikke har de samme forventningene. Jeg har inntrykk av at de er mer opptatt av plikter enn rettigheter.

Ett eksempel på det, er språkopplæringen.

– De fleste innvandrerne innrømmer at de ikke er sterke nok i norsk, og legger en stolthet i det. De vil gjøre noe med det. Jeg er overrasket over hvor mange som ofrer fritida for å bli språkkyndige, sier Hansen.

– I tillegg har mange innvandrere holdninger som jeg aldri har opplevd før. De håndhilser, maser ikke og har en helt annen respekt for mennesker.

Han tar oss med inn på produksjonsanlegget. På gulvet. Der truckførere kjører paller med brus fram og tilbake, mellom lagerhyller og trailere. Der maskineriet på Coca-Cola går sin daglige gang. Anlegget er på størrelse

med ti fotballbaner (49.000 kvadratmeter), med nærmere 12.000 pallplasser. Hansen introduserer oss for Noor Yadgar (32).

– Jeg begynte som plukker i år 2000, og siden har jeg tatt utdannelse og klatret internt, sier Yadgar, som nå er teamleder.

Han kom til Norge fra Afghanistan, har lært seg perfekt norsk og studert jus. Nå er han sjef for 30-40 personer fra 20 ulike nasjoner.

– Vi snakker aldri om at vi kommer fra forskjellige steder, vi er så vant til at det er sånn her. Det eneste vi synes er synd, er at det er for få jenter, sier han og ler.

Han var en av initiativtakere til å etablere bønnerom på arbeidsplassene, som han selv bruker jevnlig. Vi er på besøk under ramadan, muslimenes fastehøytid, og de tre bønnerommene er hyppig i bruk. Det er ett her i lagerhallen, ett i logistikkavdelingen og ett på tomgods.

– Vi setter stor pris på bønnerommene. Før satt folk og ba midt i produksjonen, og skoleklasser som kom på besøk lurte fælt på hva som skjedde. Så det er fint å få et ordentlig sted, sier Yadgar.

Tilbake på kontoret til fagforeningsleder Jan Vidar Hansen: Han forteller om hvordan Coca-Cola har gått fra å være en liten bedrift i Norge med få ansatte, til en gigantarbeidsplass. Han har vært fagforeningsleder i alle årene her på Robsrud, siden starten i 1998. Selv om han gleder seg over mangfoldet ser han utfordringer:

– Det er en enorm ressurs med alle innvandrerne, men nå har vi problemer med mangfoldet den andre veien. På sorteringsanlegget vårt på Østre Aker vei jobber det 85 personer, kun tre av dem er etnisk norske. Da blir problematikken omvendt, sier han.

Hva mener du?

– Jo, integreringen fungerer ikke. Og det er ikke de etnisk norske som klager. Det er innvandrerne som ønsker seg flere nordmenn for å bli bedre i norsk og bedre integrert.

Hvordan har dine medlemmer blitt påvirket av finanskrisen?

– Veldig lite. Brussalget har gått noe ned og vi produserer ikke like mye som før, men vi skal fremdeles få ut all brusen. Om det er 150 kasser eller 152 kasser, det tar like mye tid.

Er dere blitt færre?

– Ikke vesentlig, det er tre, fire færre i mitt område. Nedbemanningen skjedde mest i administrasjonen og mellomledelsen.

Og du er fremdeles fornøyd med jobben din?

– Ja! Jeg er heldig som har en sånn jobb. Jeg har vært med siden starten, fra fem ansatte til 1000. Det har vært mange rare utfordringer underveis. Men de kontaktene jeg har knyttet her, på tvers av kulturgrensene, de er uvurderlige.



HR-direktør Erik Vaags jobb er å skaffe rett person til rett stilling. Stadig oftere er det en med innvandrerbakgrunn.

Han må bare innrømme det: I begynnelsen var det ingen bevisst strategi. Det var tilfeldig at det jobbet mange innvandrere i Coca-Cola. Da bedriften startet opp i Norge i 1998, trengte de arbeidere raskt og mange innvandrere ble ansatt. Det tok ikke lang tid før HR-direktør Erik Vaag oppdaget hvor positivt dette var på flere måter.

– Vi fikk mennesker med ulike perspektiver og ideer, og vi fikk en arbeidsplass med et positiv omdømme. De tre, fire siste årene har det vært ett av våre konkurransefortrinn, sier Vaag.

– Hvis alle her hadde vært for like, kunne det fort blitt ensformig, sier han.

Som HR-direktør har han blant annet ansvaret for rekruttering, personalsaker, språk-opplæring og ledertrening. Han er den i ledelsen som følger opp de ansattes rettigheter gjennom dialog med fagforeningen. Han skal legge forholdene til rette, og skape et godt arbeidsmiljø. Og han forhandler om lønn, og sørger for at lover og regler følges på arbeidsplassen.

– Så handler det om å skaffe rett person til rett stilling. Og ofte viser det seg at det er en med innvandrerbakgrunn som er den rette personen, sier han.

Til daglig tenker han lite over mangfoldet på arbeidsplassen, han er blitt så vant til å møte alt fra afghanere og pakistanere, til vietnamesere og afrikanere i lokalene på Robsrud på Lørenskog. Men når Vaag har besøk fra andre bedrifter, merker han at stoltheten vokser i ham. Han ser at gjestene legger merke til mangfoldet i Coca-Cola.

– Da spør de vanligvis om det ikke er spennende å jobbe i en bedrift med så stort mangfold.

Hva svarer du da?

– Jo visst, sier jeg. Det er jo blitt en viktig del av ryggraden vår. Det fine er at du merker at du blir mer tolerant selv. I diskusjoner med andre, for eksempel.

I de snart syv årene Vaag har jobbet i Coca-Cola har han knapt merket gnisninger blant personer med ulik bakgrunn. Noe av grunnen, tror han, er at de ansatte har hatt muligheter

til å påvirke i stor grad. Som da bønnerom-
mene ble etablert for fire år siden. Som da
kantinen ble utvidet for å tilby mat til de ulike
religiøse gruppene. Og som da Coca-Cola,
midt i debatten om hijab, sa at muslimske
kvinner selv kunne velge om de ville bære
hodeplagget på jobb eller ikke.

– Å vise respekt for religionene, er svært
viktig for oss. Vi merker at når vi spiller på
samme lag som de ansatte, så får vi det igjen
i økt trivsel. Vi tar hensyn til spesielle behov,
sier Vaag.

Går det ikke utover produktiviteten?

– Nei. Vi ønsker å være en arbeidsgiver som
er fleksibel i hverdagen.

Søkere til Coca-Cola blir rutinemessig
intervjuet om egne holdninger til innvandrere,
og ansatte oppfordres til å bidra med frivillig-
hetsarbeid. Som for Røde Kors' Ressurssentre.
I flere år har Coca-ansatte hjulpet barn
og ungdom på ressursentrene med lekse-
hjelp og vært til stede for dem som trenger
det. Barn og unge fra ressursentrene
inviteres også til et besøk på Coca-Cola-
fabrikken.

– Det blir kalt for asfaltjungelsafari, når vi
drar ut til sentrene for å bidra. Mange opp-
fatter det som veldig meningsfullt, og føler at
de gir noe tilbake til samfunnet.

*Mangfoldet er tydelig på gulvet, hvordan ser
det ut høyere opp i bedriften?*

– Vi har hatt flere europeere og amerikanere
i ledergruppa.

*Hva med ansatte fra tredjeland? Er noen av
de ledere?*

– Ja, men mest mellomledere. Ledere med
personal- og budsjettansvar. Vi har for
eksempel en afghaner som har ansvar for
20–30 medarbeidere, og mellomledere fra
land som Sri Lanka, Nigeria og Vietnam. Hos
oss er kompetanse førsteprioritet. Vi ønsker
å utvikle våre egne ledere, og de siste årene
har flere med innvandrerbakgrunn steget i
gradene.

*Hvordan er denne ansettelsespolitikken
påvirket av finanskrisen?*

– Vi hadde en nedbemanning i januar, og vi
har nå en mer restriktiv ansettelsespolitikk.
Nå har vi en mer grundig vurdering av
behovene, før vi henter inn nye folk. Men den
interne mobiliteten er like sterk som før.

*Innen hvilke fagfelt utmerker innvandrers-
grupper seg positivt?*

– Vi har flere fra India og Pakistan som er
gode på salg og administrasjon. Flere har tatt
mastergrader. Og flere afrikanere og asiater
er gode ledere i produksjonen og på sorter-
ingsanlegget.

*Hvordan hadde arbeidsplassen vært uten det
store mangfoldet, tror du?*

– Mer ensformig! Fattigere! Det begynte som
en tilfeldig rekruttering, men nå henter vi
bevisst mennesker med innvandrerbakgrunn.
Når du jobber for Coca-Cola, som er hele
verdens brus, skal vi være en mangfolds-
bedrift.

Og det er du stolt av?

– Ikke bare jeg. Alle som jobber her er stolt
av det.



Gode norskkunnskaper er kilden til god integrering. Monica Bugge lager språkkurs for næringslivet.

126

I mer enn ti år har Berlitz og Coca-Cola Norge samarbeidet om språkopplæring, og på nært hold har Berlitz-direktør Monica Bugge sett hvordan brusprodusenten jobber med integrering av innvandrere. Hun er imponert.

– For å bli integrert – og for å leve et fullverdilig liv i Norge – er gode norskkunnskaper utrolig viktig. Dette har Coca-Cola skjönt. I tillegg er de flinke til å se hele mennesket. De jobber med hver enkelt person, og innser hvor viktig det er at hver og en lykkes, sier Bugge (58).

Vi møter henne på et elegant hjørnekontor i Oslo sentrum. Herfra snekres hun og kollegene sammen språkkursene som norske bedrifter nyter godt av. For det blir stadig flere minoritetsspråklige medarbeidere i det norske næringslivet.

– Det interessante med Coca-Cola, akkurat som hos Hydro, Simula og Det norske Veritas som vi også jobber med, er at det virker som topplødsen virkelig satser på språkopplæring av innvandrere på arbeidsplassen.

De har en stor åpenhet om at mange trenger mer undervisning, sier hun.

Mens andre bedrifter tilbyr språkopplæring av kun ledere og fagkvalifiserte medarbeidere, tilbyr Coca-Cola undervisning på alle nivåer i organisasjonen.

– De har skjönt at språket er et viktig arbeidsverktøy, samtidig som det er det viktigste sosiale verktøyet. De gangene jeg har vært i kantina på Coca-Cola, virker det som en livlig, positiv og fredelig arbeidsplass, med mennesker fra hele verden. Og det norske språket er limet som binder dem sammen, sier Bugge.

De tilbyr spesialtilpassede språkkurs for næringslivet på flere språk, men mest engelsk og norsk. Engelskundervisningen er for å utvide forretningspråket, mens norskopplæringen handler om integrering. Lærerne underviser i små grupper, 5–6 personer som regel, og det snakkes på norsk. Kun norsk. Derfor gjør det ikke noe om gruppene er sammensatt av vidt forskjellige nasjonaliteter.

– Hensikten med det er å få full oppmerksomhet fra deltakerne. De må være ekstremt skjerpet og lyttende, og vi ber dem om å gjenta det vi sier. Så hjelper vi til med kroppsspråk for å forklare, sier Bugge.

Hos Coca-Cola skjer all undervisning på arbeidsplassen, en gang i uka. Selv er Bugge ikke like ofte på besøk, men hun er i jevnlig dialog med ledelsen. Og det er hun som holder kontakt med lærerne fra dag til dag.

– Jeg opplever at Coca-Cola ikke ser på norskopplæringen som enn unødvendig kostnad, men heller som en investering. De har en helt bevisst satsing på å ansette mennesker med innvandrerbakgrunn. Og enten de står ved maskinene i produksjonen eller jobber i administrasjonen, så er norsk nødvendig.

Bugge har 13 års erfaring med språkopplæring, og hun er imponert over språkelevne hos Coca-Cola.

– Det jeg har sett, og hørt tilbake fra lærerne, er at de er utrolig lærevillige – og læremottakelige. Det er tøft i begynnelsen, særlig hvis du ikke kan noe norsk, men så vil de oppleve at det løsner helt. Og da får de det så mye bedre med seg selv, sier hun.

Ett stikkord er viktig i den sammenhengen: Motivasjon.

– De aller fleste i Coca-Cola virker svært motiverte. De har sett at det er mulig å nå langt i organisasjonen, og skjønner at gode norskkunnskaper derfor er kjempeviktig. Det gir dem motivasjon.

Berlitz er på ingen måte preget av finanskrisen, forteller Bugge. Etterspørselen etter språkopplæringstjenester bare øker. Når vi er på besøk klokken ni om morgenen, er undervisningen allerede i gang i flere av møterommene i Berlitz' lokaler.

– Her er det full rulle hver dag, fra morgen til kveld. Vi tilbyr også et intensivkurs vi kaller «total immersion», der elevene kommer inn mandag morgen og har et lavt nivå i norsk, og innen fredag ettermiddag kan de kommunisere på et tilfredsstillende nivå. Men da sitter de her fra åtte til fem hver dag, hele uka, sier Bugge.

Av de 50 ansatte, er 40 språklærere. De har kurs både i egne lokaler og på kundenes arbeidsplasser. I tillegg tilbyr de live undervisning på Internett.

– Det første målet med undervisningen er å få språkelevne opp på et mellomnivå, slik at de kan forstå det meste som sies og selv gjøre seg forstått. Det krever en del av dem, men de fleste er villige til å legge ned det arbeidet, sier Bugge og fortsetter:

– Det avgjørende er at toppledelsen går inn for dette, at dette satses på. Og det har jeg absolutt inntrykk av at de gjør i Coca-Cola. Det er veldig gøy å jobbe med lederne der, de har en sånn «la oss få det til»-holdning.

I et samfunn hvor mangfold og integrering blir stadig viktigere, mener Bugge at Coca-Cola går foran med et svært godt eksempel.

– Coca-Cola har en veldig kul, tidsriktig ånd på arbeidsplassen, og det virker på meg som de har et moderne syn på hvordan en arbeidsplass bør være. De har gode vyer, løfter individet og tar viktige grep for å spille samfunnet. Look to Coca-Cola!

Hvilke fordeler gir det bedriften, mener du?

– De får en arbeidsplass med ulike ressurser. Som utstråler kraft og energi, og skaper et miljø for idémyldring over et bredt spekter.

Vil du kalle Coca-Cola en moderne arbeidsplass?

– Ja. Både moderne og innovativ.

Inkludering i virksomheter i krisetid sett fra et organisasjons- og ledelsesperspektiv

Laura E. M. Traavik er førsteamanuensis ved Institutt for ledelse og organisasjon ved Handelshøyskolen BI. Hun er dr. oec. fra Norges Handelshøyskole (NHH) og har tidligere bakgrunn i psykologi fra sitt hjemland Canada. Traavik forsker på forhandlinger, interkulturell ledelse og mangfold i norsk arbeidsliv. Blant annet hvordan norske organisasjoner forholder seg til mangfold blant arbeidsstokken og hvordan lede ulike grupper i organisasjonen.



I denne artikkelen ser jeg nærmere på de mål for etnisk mangfold og inkludering som norske virksomheter og deres ledere kan og bør sikte mot i dagens økonomiske situasjon. Mangfold og inkluderingsstrategier bygger på oppfatningen av at virksomheter må reflektere hele samfunnet for å være suksessrike. Jeg vil argumentere for at inkludering av minoriteter i virksomheter i krisetid er nødvendig og riktig.

Artikkelen åpner med å hevde at virksomheter må revurdere sine overordnede mål. Deretter presenterer jeg tanker rundt hvorfor mangfold blant ansatte er en kritisk ressurs for en virksomhet under en finansiell krise. Til slutt konkluderer jeg med påstanden om at en leders kompetanse i å håndtere mangfold vil gi konkurransefortrinn til dagens og fremtidens norske virksomheter.

Revurdering av målene

I mange markedsøkonomier har neoklassiske økonomiske definisjoner av egeninteresse vist seg både uriktige og potensielt farlige. Troen på kortsiktig maksimering av profitt og ideen om at kapitalisme kun handler om å tjene så mye som mulig så raskt som mulig for en selv og sin virksomhet, har vært gjenstand for økende kritikk og blitt ytterligere svekket gjennom nåværende finanskrise. Konsepter som samhold og samarbeid trer fram som mer rasjonelle mål for dagens virksomheter, og for å lykkes må de jobbe

mot mål som inkluderer interessene til storsamfunnet.

Ideen om samarbeid og det å ta vare på hverandre er ikke ny, og den bryter heller ikke med vår intuitive forståelse av egeninteresse. Mennesker er gjensidig avhengig av hverandre; for å overleve må vi tenke både på oss selv og på andre. Fra psykologiforskningen, til atferdsøkonomien og til nevrovitenskapen er det rikelig med funn som demonstrerer at mennesker er født med kapasitet og trang til samarbeid. Psykologiforskningen viser at babyer og små barn har innebygde evner til å forstå sosial samhandling (Gopnick, Meltzoff, & Kuhl, 1999). Forskning fra atferdsøkonomi viser at mennesker på tvers av kulturer ikke opptrer i samsvar med antakelsen om ren egeninteresse, men i stedet handler etter normer om rettferdighet (Henrich, Boyd, Bowles, Camerer, Fehr, Gintis, et al., 2005). Nevrovitenskapelige funn av spesielle celler som fasiliterer utviklingen av empati, indikerer en medfødt evne til å forstå andre (Pacherie, & Dokic, 2006). Mennesket er et sosialt dyr, og det sosiale dyret trenger den andre og samfunnet for å overleve. Private og offentlige virksomheter må innse at egeninteresse definert etter kortsiktig maksimering av profitt ikke er et langsiktig rasjonelt mål. Det er derimot inkludering og samarbeid.

I Norge er det tradisjon for at private og offentlige virksomheter jobber sammen og



tenker på samfunnet rundt seg. LO, NHO og regjeringen samarbeider om mange sentrale temaer som lønn og velferd for ansatte. Det norske samfunnet er bygd på en modell som kombinerer markedskrefter med et velferds-system og dermed oppfordrer til verdier som går lenger enn kortsiktig egeninteresse. Førsteamanuensis Kåre Hagen har hevdet at denne modellen gjør at markedskreftene fungerer bedre i Norge enn i andre markedsøkonomier (Kjensli, 2009). Ved å bygge på eksisterende samfunns- og samarbeidssystemer og -verdier har Norge et godt utgangspunkt for å møte finanskrisen.

Den pågående finanskrisen gjør det nødvendig for private og offentlige virksomheter å revurdere sine mål og å fokusere på hovedhensikten med virksomheten, noe som ikke bare handler om maksimering av profitt, men om å bidra til samfunnet gjennom produkter og tjenester. Virksomheter må omfavne viktigheten av samarbeid og deres gjensidige avhengighet av det lokale og globale samfunn. Norske virksomheter er slik sett heldige ettersom de opererer i et samfunn som støtter disse verdiene og målene. Den nåværende utfordring består imidlertid i å ta disse verdiene videre, og etablere tettere

samarbeid med minoritetene i samfunnet. Dette innebærer også å revurdere egne definisjoner av «samfunn» og «marked» og å forsikre seg om at definisjonene er brede nok.

Hvorfor er det viktig å ta vare på ansatte i en finanskriser? Inkludering, effektivitet og kreativitet

For at virksomheter skal eksistere, må deres ansatte jobbe for virksomhetens mål. I økonomisk vanskelige tider er det derfor essensielt at en virksomhet er inkluderende og i stand til å dra nytte av medlemmenes bidrag. I tillegg må virksomheter være kostnadseffektive og kreative for å kunne møte den økende utfordringen det er å overleve.

For å sikre at en virksomhet fullt ut utnytter sine ansattes kompetanse, må virksomheten være inkluderende og tillate og oppmuntre alle individene til å delta og bidra for å nå virksomhetens mål. Å være inkluderende kan lede til bedre kommunikasjon og informasjonsdeling, tilfredshet og oppfattelse av rettferdighet. Det vil kunne bidra til viktige psykologiske prosesser som selvtillit og en generell oppfattelse av at et individs liv har

mening, og det kan til og med lede til redusert depresjon og angst (Mor Barak, 2005).

Å ta vare på alle ansatte kan også føre til økt kostnadseffektivitet. Hvis ansatte føler seg rettferdig behandlet, vil arbeidsinnsatsen øke og arbeidsatferd som virker mot sin hensikt, vil minke (Cohen-Charash, & Spector, 2001). Under en finanskriser vil virksomheter lete etter måter å kutte kostnader på og dette krever innsats fra de ansatte. En god dialog med de ansatte kan gjøre det lettere å finne løsninger og å gjennomføre dem.

I tillegg til å utnytte eksisterende ressurser kan det under en finanskriser være nødvendig å kutte kostnader gjennom å redusere arbeidsstokken. Nedbemanning har blitt assosiert med depresjon hos ansatte, mindre selvtillit, økende usikkerhet, konflikter, bitterhet, mangel på tillit og synkende arbeidsmoral (Feldheim, 2007). For å motvirke disse negative effektene kan imidlertid virksomheten følge inkluderende strategier ved å holde de ansatte informert om prosessen, gi dem en stemme og gjøre strategien klar og gjennomsynlig. At de ansatte oppfatter prosessen som rettferdig, er vitalt for å holde kostnadene ved nedbemanning på et minimum.

Inkludering kan i tillegg være et springbrett for kreativitet. Kreativitet er viktig for virksomheter som ønsker å finne innovative løsninger i vanskelige tider. Kreativitet krever motivasjon og en virksomhetskultur hvor de ansatte oppfordres til å delta og bidra med nye og annerledes ideer.

I finanskrisetider er det derfor svært viktig for virksomheter å mobilisere sine ansatte til å delta, til å bidra og til å finne nye løsninger. Inkludering kan være et viktig ledd i å få til dette.

Hvorfor beholde og utvikle mangfoldskultur i en virksomhet?

De klassiske forretningsmessige argumentene for å øke det etniske mangfoldet i en virksomhet inkluderer: å nå nye markeder; å tiltrekke seg høyt kvalifiserte arbeidere; å sikre kreativitet, innovasjon, å ta beslutninger av høy kvalitet; og å tilegne seg viktig kunnskap. I tillegg vil evnen til å kunne håndtere mangfold innebære et konkurransefortrinn, ettersom arbeidsstokken stadig blir mer mangfoldig. Det er også kostnader forbundet med å ikke promotere og støtte mangfold, slik som økt sosial ustabilitet og



marginalisering av minoritetsgrupper i samfunnet. I krisetider kan en aktiv mangfolds- og inkluderingspolitikk gi virksomheten ekstra ressurser og hjelpe med å nå både profittmål (gjennom kreativitet og deltakelse) og samarbeidsmål (involvering og gjensidig kobling til samfunnet).

Etnisk og kulturelt mangfold er en realitet på den globale arena og i økende grad også i Norge. Mål om samarbeid og gjensidighet mellom virksomheten og samfunnet rundt krever at virksomheten tenker på de ulike gruppene i samfunnet og hvordan de fungerer sammen. Vi vet at fremtidens behov for arbeidskraft vil kreve utnyttelse av kompetansen fra alle nordmenn, og at alle våre virksomheter vil være avhengig av inkludering av både minoritets- og majoritetsmedlemmer. Skal virksomheter være i stand til å overleve og vokse, må de ha ansatte som kan jobbe sammen.

Ved å følge en mangfold- og inkluderingspolitikk vil virksomheter skape et arbeidsmiljø hvor mennesker med forskjellig bakgrunn kan komme i kontakt med hverandre. Forskning på fordommer viser tydelig viktigheten av kontakt mellom grupper (Pettigrew & Tropp, 2006). En nyere meta-analyse viser at etter hvert som kontakten mellom grupper økes, så reduseres fordommer (Pettigrew & Tropp, 2006). I tillegg fant analysen at hvis kontakten mellom gruppene struktureres i samsvar med de optimale betingelsene i psykologisk kontaktteori som er foreslått av Allport (1954) (lik status mellom grupper; felles mål; samarbeid mellom grupper; og støtte fra autoriteter), reduseres fordommene ytterligere. Mange av disse optimale betingelsene kan styres av virksomheten, som dermed vil kunne utnytte de ansattes kompetanse for å samarbeide om kreative og originale løsninger.

Ledelse og mangfold

I økonomisk vanskelige tider er det viktig at norske ledere utnytter og øker sin kompetanse for å lede mangfold. Dette innebærer

satsing på kunnskap og erfaringsdeling, samt at virksomhetene aktivt satser på en mangfoldsstrategi.

Ledelse av mangfold er fullt av paradokser og utfordringer. Det er ikke et tillegg til en virksomhets ledelsesprosesser, men må være en kjerneverdi og en del av virksomhetens strategi (Kossek, Markel & McHugh, 2002; Thomas, 2004) for å fungere effektivt. Ledelsen bør skape en inkluderende arbeidsplass hvor kultur er basert på pluralistiske verdier (Cox, 2001), gjensidig respekt og likeverdige bidrag. Dette kan enkelt oversettes til god og gjennomslutlig HR-praksis, som blant annet har som målsetting å ansette en variert arbeidsstyrke. Forskning viser at klare retningslinjer for mangfold, som er formidlet til alle ansatte, og etablerte ansvarlinjer for mangfold i virksomheten, fører til både økt mangfold (Kalev, Dobbin og Kelly, 2006) og redusert motstand mot den (Harrison et al., 2006).

For å håndtere mangfold trenger den norske lederen å kartlegge mangfoldet i sin virksomhet, og identifisere mangfoldstypene og -mønstrene. Videre må lederen avdekke eksisterende verdier i virksomheten med hensyn til forskjeller og inkludering. Hvordan ser de ansatte på seg selv i forhold til andre? Det er også viktig at lederen deltar aktivt i rekruttering og fremming av mangfold i sin organisatoriske enhet. Forskning viser at en positiv forventning om fordelene med mangfold fører til gode resultater (Homan, van Knippenberg, Van Kleef, & De Dreu, 2007).

Lederen må også være fortrolig med de mekanismene som fører til at mangfold får positive og negative konsekvenser for resultater på gruppenivå. På denne måten kan lederen strukturere team og grupper med utgangspunkt i mangfoldstypene og -mønstrene, samt unngå sterke undergrupper. I en gruppe hvor 50 prosent av medlemmene er av vietnamesisk etnisk opprinnelse, regnskapsførere, kvinner og under 30 år, mens de øvrige 50 prosent er av norsk etnisk opprinnelse, ingeniører, menn og over 50 år, vil

gruppesammensetningen kunne skape sterke undergrupper som er forskjellige på flere mangfoldsdimensjoner, og som kan føre til problemer med kommunikasjon og økte stereotypier. Det er viktig at ledelsen aktivt styrer mangfoldet og forstår at mangfold består av mange forskjellige dimensjoner, ikke bare én.

Ledere kan også bidra til å styre prosesser gjennom å oppfordre til bidrag fra alle grupped medlemmene og ved å fasilitere kommunikasjon på tvers av grupper (Chrobot-Mason & Ruderman, 2004). Videre trenger ledere å være aktive i å utvikle sine medarbeidere gjennom å gi dem anerkjennelse og støtte, samt forstå hvordan alt dette kan påvirke forskjellige grupper på forskjellige måter (Chrobot-Mason & Ruderman, 2004). Ledere må oppmuntre til kontakt mellom ulike grupper, og legge til rette for positiv interaksjon. De må arbeide for å redusere dannelse av stereotypier ved å fokusere på individet og ikke bare på etnisk identitet. En annen viktig kompetanse for ledelse av mangfold er konflikthåndteringskompetanse som tilrettelegger for å bygge broer på tvers av gruppetilhørighet, noe som igjen vil kunne øke utbyttet for virksomheten.

På den ene siden må ledere verdsette forskjeller, og på den annen må de sørge for å ikke overfokusere på synlige forskjeller. Ledere må verdsette dynamiske forskjeller og konflikt, og samtidig understøtte en enhetlig virksomhetskultur og felles mål. Ledere må sørge for deltakelse og bidrag fra alle de forskjellige ansatte og skape et inkluderende arbeidsmiljø. Kompetansen for å lede mangfold kommer fra både teoretisk kunnskap og praktisk erfaring.

Konklusjon

I en økonomisk krise kan mangfold og inkludering være svært viktig for virksomheters evne til overlevelse og trivsel. Tiden er inne for å endre målsettinger og fokusere på det positive bidraget som mangfold gir til virksomheten, både i potensialet for gevinster og i

form av å skape et mer bærekraftig samfunn. Når ledere lærer å håndtere mangfoldet, er det et konkurransefortrinn for virksomheten og en nødvendig ferdighet for alle.

Referanser

Allport, G. W. (1954). *The nature of prejudice*. Reading, MA: Addison Wesley.

Chatman, J. A., Polzer, J. T., Barsade, S. G., & Neale, M. A. (1998). Being Different Yet Feeling Similar: The influence of demographic composition on organizational culture on work processes and outcomes. *Administrative Science Quarterly*, 43, 749–780.

Chrobot-Mason, D. and M. N. Ruderman (2004). *Leadership in a Diverse Workplace. The Psychology and Management of Workplace Diversity*. M. S. Stockdale and F. J. Crosby. Oxford: Blackwell Publishing: 100–121.

Cohen-Charash, Y., & Spector, P. E. (2001). The role of justice in organizations: A meta-analysis. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 86(2), 278–321.

Cox, T. H., & Blake, S. (1991). Managing cultural diversity: Implications for organizational competitiveness. *Academy of Management Executive*, 5(3), 45–56.

Feldheim, M. A. (2007). Public Sector Downsizing and Employee Trust. *International Journal of Public Administration*, 30(3), 249–270.

Gopnick, A., Meltzoff, A., & Kuhl, P. (1999). *The scientist in the crib: What early learning tells us about the mind*. New York: Perrenial.

Harrison, D. A., D. A. Kravitz, et al. (2006). Understanding Attitudes Toward Affirmative Action Programs in Employment: Summary and Meta-Analysis of 35 Years of Research. *Journal of Applied Psychology* 91(5): 1013–1036.

- Henrich, J., Boyd, R., Bowles, S., Camerer, C., Fehr, E., Gintis, H., et al. (2005). "Economic Man" in cross-cultural perspective: Behavioral experiments in 15 small scale societies. *Behavioral and Brain Sciences*, 28(6), 795–855.
- Kalev, A., Dobbin, F., & Kelley, E. (2006). Best practices or best guesses? Assessing the efficacy of corporate affirmative action and diversity policies. *American Sociological Review*, 71, 587–617.
- Kjensli, B. (2009) Nordisk modell mot finanskrisen <http://www.forskning.no/artikler/2009/juni/222804>
- Kossek, E. E., Markel, K. S., & McHugh, P. P. (2002). Increasing diversity as a HRM change strategy. *Journal of Organizational Change Management*.
- Mor Barak, M. E. (2005). *Managing Diversity: Toward a Globally Inclusive Workplace*. Thousand Oaks: Sage.
- Pacherie, E., & Dokic, J. (2006). From mirror neurons to joint actions. *Cognitive Systems Research*, 7(2), 101–112.
- Pettigrew, T. F., & Tropp, L. R. (2006). A Meta-Analytic Test of Intergroup Contact Theory. *Journal of Personality & Social Psychology*, 90(5), 751–783.
- Thomas, D. A. (2004). Diversity as Strategy. *Harvard Business Review*, September, 98–108.
- van Knippenberg, D., Haslam, S. A., & Platow, M. J. (2007). Unity through diversity: Value-in-diversity beliefs, work group diversity, and group identification. *Group Dynamics: Theory, Research, and Practice*, 11(3), 207–222.

Kompetanse er inngangsporten



134

I Bankenes Betalingssentral (BBS) finnes ingen mangfoldsstrategi. Likevel har bedriften mange ansatte med innvandrerbakgrunn.

De kommer fra Vietnam, India, Pakistan, Sri Lanka, Litauen, Tyskland, England, Frankrike og Polen. Det kan virke som om Bankenes Betalingssentral, en ledende bedrift innen betalings-, informasjons- og ID-løsninger, satser målrettet på en mangfoldig arbeidsstokk.

Det gjør de ikke.

– Vi har ingen bevisst politikk på at vi skal rekruttere personer med innvandrerbakgrunn. Jeg jobbet i mange år i et departement i staten, og der var det krav om å ansatte ulike grupper. Men slik er det ikke hos oss. Vi har bare ett krav: Kompetanse, sier HR-direktør i BBS, Ragndi Robøle (43).

I overkant av 800 personer er ansatt ved BBS' hovedkontor i Oslo. Bedriften har ingen sikre tall på hvor mange av de ansatte som har innvandrerbakgrunn, men Robøle antyder et tall mellom 30 og 50 personer.

Fakta BBS

Hva: En IT-basert kunnskapsbedrift og en ledende tilbyder av elektroniske ID-, betalings- og informasjonsløsninger.

Hvor: Hovedkontor i Groruddalen i Oslo. Kontorer også i Stockholm og København.

Innvandrere i staben: Ingen sikre tall, men av ca. 800 ansatte er anslagsvis 50 innvandrere fra land som India, Pakistan, Vietnam, Sri Lanka, Polen, Litauen, England, Tyskland, Frankrike, Sverige og Danmark.

– Flere av innvandrerne har spesialkompetanse innenfor IT. I tillegg har de god arbeidsmoral, er faglige dyktige og godt integrert i bedriften. Men hovedpoenget vårt er at de er rekruttert i konkurranse med alle andre og kommer således inn på like vilkår som andre, sier Robøle.

Selv om BBS ikke har en tydelig mangfoldsstrategi, er Robøle likevel stolt av å lede en arbeidsstokk med mange innvandrere.

– Vi er svært fornøyd med å være en del av et mangfold. Vi er en kunnskapsbedrift, og derfor har vi to krav til de ansatte i tillegg til den faglige kompetansen: De må også ha gode norsk- og engelskkunnskaper – for å kunne samarbeide og gjøre seg forstått, sier hun.

Helt rigide er de likevel ikke. Robøle forteller om flere som er ansatt uten å kunne norsk. Men da har de vist stor vilje og evne til å lære språket raskt. Slik som jenta fra Pakistan som kom inn som trainee i fjor sommer. Hun kunne ikke ett ord norsk, men nå, 12 måneder senere, svarer hun på faglige spørsmål på norsk – både skriftlig og muntlig – like godt som andre.

– Det er imponerende. Hun jobbet målbevisst, og var hele tiden klar på at dette skulle hun greie.

Hvordan er mangfoldet på lavere nivå i bedriften?

– Vi har noen med innvandrerbakgrunn der også. Noen jobber med dataregistrering, andre jobber med postsortering og i produksjon for øvrig.

BBS er i dag en ledende aktør på en rekke teknologiske løsninger innen elektronisk sikkerhet, betalingsinformasjon og netthandel. Når du betaler i butikken med kort, er det BBS som har utviklet terminalene og sørget for at handelen er sikker. Norges største bank, DnB NOR, er en av de største kundene. Bedriftens visjon er å være en drivkraft i Europa.

– For å kunne være en drivkraft må vi overholde de løftene som vi gir våre kunder og etterleve de verdiene som understøtter disse løftene. Det må vi gjøre gjennom vår atferd, både internt og eksternt. Det gjør vi gjennom kompetanse, og mangfold er en del av det å ha riktig kompetanse, sier Robøle.

Hvordan har finanskrisen påvirket mangfoldet i BBS?

– Da finanskrisen for alvor gjorde seg gjeldende i Norge, innførte vi som mange andre aktører en restriktiv ansettelsespolitikk. Det er kun dersom vi mangler kritisk kompetanse at vi skal rekruttere eksternt. Denne politikken arbeider vi fortsatt etter, noe som betyr at det interne rekrutteringsmarkedet er bra. Vi ser at flere og flere skifter jobb internt.

Betyr det at det er midlertidig slutt på å ansette innvandrere?

– Nei, vi har rekruttert nye medarbeidere med innvandrerbakgrunn etter finanskrisen også, senest en fra Litauen og en fra Sør-Amerika.

Det siste året har Robøle registrert at det ikke er uvanlig med 100 søkere til én stilling – og søknadene kommer fra hele verden. Konkurransen om jobbene hardner til, og det blir stadig viktigere med den rette kompetansen, forteller Robøle. Men hun tror ikke at innvandrere rammes mer enn andre når det gjelder avslag på jobbsøknader.

– Det er en veldig god bedriftskultur i BBS, og vi snakker lite om at vi er fra ulike kulturer. Innenfor veggene her er vi like på andre måter gjennom vår faglige kunnskap. Vi er et fellesskap som har de samme visjonene – og vi arbeider for at våre kunder skal være fornøyd.

Hva med eksterne konsulenter?

– Flere av våre innleide konsulenter har innvandrerbakgrunn. Igjen handler det om kompetanse.

Hva tror du om mangfoldet i bedriften i fremtiden?

– Jeg tror vi vil fortsette som i dag. Kompetanse vil fortsatt være inngangsporten til en jobb i BBS. Det er erfaringen vi har gjort så langt. Vårt konkurransefortrinn er at vi hele tiden har hatt riktig person på riktig plass. Det skal vi også ha i fremtiden.

Kan mangfold på arbeidsmarkedet bli krisens vinner?

Torben Møller-Hansen er direktør i Foreningen til integration af nydanskere på arbejdsmarkedet, også kalt Foreningen Nydanser. Foreningen har som mål å bidra til økt mangfold på det danske arbeidsmarkedet. Gjennom 10 år har foreningen samlet, bearbeidet og formidlet danske bedrifters gode erfaringer, når det gjelder å oppnå mangfold og utvikle nye metoder for integrering på arbeidsmarkedet. Foreningen Nydanser er bedriftenes egen forening, og har rundt 150 medlemsvirksomheter.



De seneste års økonomiske oppsving har betydd at Danmark har opplevd en enorm stigning i sysselsettingen blant grupper som ellers har hatt vanskelig for å finne fotfeste på arbeidsmarkedet. Mange flyktninger og innvandrere har nettopp i denne periode fått en plass og en berettigelse på det danske arbeidsmarked. Oppsvinget fikk en brå slutt i september 2008, og spørsmålet er nå om den verserende lavkonjunktur vil sende mangfoldet og de utsatte grupper med svake kompetanseprofiler ut av arbeidsmarkedet igjen.

Nye tall fra 'Jobindsats.dk' viser at slik har det ikke gått. Innvandrere på arbeidsmarkedet er tvert om de som klarer den økonomiske krisen best og foreløpig er minst rammet av den stigende ledighet. Fra desember 2008 til januar 2009 steg ledigheten for etniske dansker med fem prosent, mens den for innvandrere fra ikke-vestlige land i løpet av samme måned steg med kun tre prosent.

3,5 prosent av den danske arbeidsstyrke står i mai 2009 uten arbeid. Selv om det stadig er tale om en nærmest historisk lav ledighet, er det en stigning fra en ledighetsprosent på kun 1,7 prosent i mai 2008 ('Danmarks Statistik 2009'). Fra mai 2008 til mai 2009 er ledigheten således mer enn fordoblet i Danmark. Men i samme periode er sysselsettingen blant ikke-vestlige innvandrere samlet sett vokst med to prosent, mens ledigheten blant

etniske dansker derimot er vokst med hele ti prosent (LO Ukebrev 2009).

Disse tall er med på å tegne bildet av en megastor integrasjonssuksess, hvor innvandreres ressurser er kommet til sin rett og anerkjennes på det danske arbeidsmarked.

Knappt seks av ti flyktninger og innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn og deres etterkommere er i dag i arbeid i Danmark. For ti år siden var det kun ca. en tredjedel. Vi er således gått fra at ca. 45 000 borgere med ikke-vestlig bakgrunn var i arbeid, til at ca. 135 000 er i arbeid i dag (Berlingske Tidende 2009).

En stor del av det danske arbeidsmarkedet har i dag ønsket velkommen kolleger med innvandrerbakgrunn. De barrierer av usikkerhet og berøringsangst som var Foreningen Nydanskers utfordring for ti år siden, er for en stor dels vedkommende overvunnet – fordi de danske virksomheter kan se at det gir god mening og skaper god forretning å ha en etnisk mangfoldig medarbeiderstab. Meget tydet på at mangfoldsarbeidsplassen er kommet for å bli.

Etableringen av en forening for integrasjon av nydanser på arbeidsmarkedet

«Foreningen til integrasjon av nydanser på arbeidsmarkedet» – i daglig tale «Foreningen



Nydansker» – oppsto i 1998 som et mottrekk mot en tilsynelatende fastlåst situasjon i Danmark. På den ene side var ledigheten blant flyktninger og innvandrere foruroligende høy, hvilket talsmenn og organisasjoner som representerte innvandrergruppene, høyløst poengterte. På den annen side fant man de arbeidsmarkedspolitiske organisasjoner og større virksomheter som ikke mente at de hadde grunn til å endre sin praksis. Etter deres overbevisning ansatte de alltid den «best» kvalifiserte søker hver gang – uansett dennes etniske og kulturelle bakgrunn. Med disse skarpt optrukne posisjoner i debatten var det vanskelig å forestille seg dialog og konstruktive fremskritt.

På denne bakgrunn valgte en rekke personal-sjefer i internasjonalt orienterte virksomheter på eget initiativ å etablere «Foreningen til integrasjon av nydansker på arbeidsmarkedet».

Erfaringen fra deres posisjoner var at det i det danske samfunn og i de danske virksomheter eksisterte en rekke ubevisste barrierer hva gjelder inkludering av flyktninger og innvandreres arbeidskraft. En overskridelse av disse barrierer ville på sikt være en god

investering for virksomhetene, da den langsiktige utvikling for de fleste virksomheter er betinget av mangfold og utveksling av viten og service.

Foreningen bryter ned barrierer mellom nydansker og arbeidsmarkedet

Målet for foreningens arbeid ble ved etableringen definert som å «bryte ned barrierene mellom nydansker og arbeidsmarkedet», og det er det også den dag i dag. Gjennom ti år er danske virksomheters gode erfaringer blitt samlet, bearbeidet og formidlet via Foreningen Nydanskers sekretariat. Foreningen Nydansker er virksomhetenes forening, og mer enn 200 virksomheter har gjennom tiden bidradd aktivt.

Foreningen Nydanskers fokus dekker på flere måter et tomrom mellom eksisterende innsatser. Primært består foreningens arbeid i å etablere konkrete innsatser uten å være begrenset av politiske balanser i forholdet til andre sosiale og arbeidsmarkedspolitiske dagsordener. En innsats for mangfoldet skal være fokusert, praktisk og, fremfor alt, meget



klar i sin argumentasjon. Budskapet skal være både visjonært og konkret.

Utviklingen av nye initiativer til gagn for næringslivet omfatter også i langt de fleste tilfeller inkludering av en rekke samarbeidspartnere. Her tenkes på kommuner, lokale handelskamre, nettverk, innvandrer miljøene, relevante departementer mfl. Initiativet til etableringen av konkrete samarbeidsprosjekter samt de økonomiske rammer er således et avgjørende parameter og dermed likeledes en avgjørende identifikasjon for innsatsen. Innsatsen skal motivere og ta ansvar for andres deltakelse og bidrag.

Endelig fremheves behovet for innovasjon av så vel innhold som form. Mangfold er ikke noen ny disiplin, og det finnes utmerkede redskaper til å få den nødvendige praksis til å fungere. Utfordringen er å implementere og mainstreamere andres erfaringer i forskjellige regionale sammenhenger. Det som virker, er oftest det som er utviklet lokalt eller har en sterk lokal karakteristikk. Derfor har det meget stor betydning at aktører som beskjeftiger seg med integrasjon på arbeidsmarkedet, kan tilpasse, omskrive og redefinere

initiativer uten å gå på akkord med de sentrale effektparametre i meget forskjellige faglige og organisasjonsmessige omgivelser.

Metoden er mangfoldsledelse

Foreningens metode til nedbrytning av barrierer og til integrasjon av nydansker på det danske arbeidsmarked er mangfoldsledelse. Mangfoldsledelse handler ikke alene om å rekruttere nydansker eller å rekruttere mer mangfoldig. Det handler også om å lede og gi virksomheten til forskjellighet. Mangfold som ledetråd innenfor personalsammensetning, virksomhetsstrategi og markedsføring skaper en mer smidig og fleksibel forretningsstrategi på det stadig mer uforutsigbare marked.

Mangfoldsledelse stammer fra USA og Canada, hvor næringslivet de siste 15 år har arbeidet med denne ledelsesretning. Opprinnelig var dette initiert av lovgivningsmessige årsaker for å fjerne diskriminering og fremme likestilling i virksomhetene, men det viste seg snart også å ha klare forretningsmessige fordeler med en mangfoldig virksomhetsprofil og å rekruttere medarbeidere med forskjellige kompetanser (Møller-Hansen 2007:3).

Begrepet kan brytes opp i to elementer: mangfold og mangfoldsledelse. *Mangfold* handler om et tolerant og romslig menneskesyn og det å ha et anerkjennende blikk for de mange unike ressurser som hvert enkelt menneske inneholder. *Mangfoldsledelse* er «. et ledelsesverktøy som oppfordrer til å vurdere menneskers forskjellighet – mangfoldet – som et potensial som skal gjøre organisasjoner i stand til å anvende mangfoldet positivt» (Hagedorn-Rasmussen og Kamp, 2003: 14). Det dreier seg altså om å gi organisasjonen således at medarbeidernes mange kompetanser og forskjellighet kan komme i spill. Organisasjonens verdier, struktur og samarbeidsformer innrettes således at forskjellighet snus til en styrke. Fremfor at de ansatte skal tilpasses virksomhetens kultur, skal virksomhetens kultur tilpasses de ansatte. Mangfold fokuserer på organisatoriske områder som personalpolitikk, rekruttering,

fastholdelse og utvikling av virksomheter samt verdier og arbeidskultur, som er områder som skal tilpasses hensynet til den mangfoldige medarbeiderskare.

Mangfoldsledelse begrunnes både etisk og økonomisk

Det er to fremherskende begrunnelser for å anvende mangfoldsledelse som ledelseskonsept i virksomheter, nemlig den etiske og den økonomiske begrunnelse. Den etiske begrunnelse vedrører ønsket om å sikre antidiskriminering og likestilling i en organisasjon. Den økonomiske begrunnelse dreier seg om å skape en større forretningsmessig suksess, dvs. å «... utfolde og utnytte det menneskelige potensial i en virksomhet som ledd i en forretningsmessig ansvarlig ledelse av virksomheten» (Brandt og Hildebrandt 2003: 75).

Den økonomiske begrunnelse, eller «the business case», veier tungt i næringslivssammenheng. Det er dog ikke på kort sikt at det forretningsmessige potensial slår igjennom. Det tar tid å omstille en organisasjon til



mangfoldsledelse, og det er derfor kun i det lange tidsperspektiv at fordelene fremstår. Noen av de fordeler som fremheves ved mangfoldige organisasjoner, er bedre image, større innovasjonskraft, nytenkende organisasjoner på det samarbeidsmessige/organisatoriske plan samt evnen til å fange inn nye kundesegmenter. Fordelene kan dog være avhengig av organisasjonens produksjonsform. Amerikanske undersøkelser viser blant annet at multikulturelle team er mindre produktive når det gjelder rutinepregede oppgaver enn kulturelt homogene grupper, mens det motsatte er tilfellet for oppgaver hvor kreativitet og innovasjon er vesentlige kvaliteter (Jensen og Jeger 2009: 19). For å høste fordeler ved multikulturelle team er det dog en forutsetning at de har mottatt forutgående trening i eksempelvis samarbeid og interkulturelle kompetanser.

At mangfoldsdrevne organisasjoner er sterke når det gjelder kreativitet og innovasjon, bygger på forutsetningen at representasjon av mangfold med hensyn til eksempelvis kultur, etnisitet, utdanningsmessig bakgrunn og kompetanser gir en annerledes vinkel og bryter

de innforståtte diskusjoner som finnes innen homogene grupper, noe som kan gi store idémessige fordeler. Et eksempel er IBM, som siden midt på 90-tallet har arbeidet med mangfoldsledelse med forretningsmessig vinkel. I 1995 opprettet IBM en ekspertgruppe med toppledelse som representerte større demokratiske grupper, til å berike virksomheten med viten om disse befolkningsgrupper for å kunne utvikle nye produkter og tjenester. IBM har siden etablert en avdeling til å betjene utnyttede kundesegmenter, f.eks. kvinner, afroamerikanere og handikappede. Dette bidrar til knapt en milliard dollar i årlig omsetning i dag (Berlingske Nyhetsmagasin 2008).

Fordelene ved mangfoldsledelse er ikke utelukkende avhengig av organisasjonsinterne forhold, men også av virksomhetens relasjoner til omverdenen. Mangfoldsledelse er en klar fordel i en situasjon med stigende globalisering av markedet og en stadig mer grenseoverskridende arbeidsdeling. Likeledes i en situasjon med kulturell og etnisk kompleksitet hos både hjemmemarkedskunder og blant arbeidsstyrken generelt. Her minskes sårbarhet overfor demografiske konjunktursving i arbeidsstyrken ved et bredere rekrutteringsgrunnlag. En stigende tendens til at virksomheter fører sosial-ansvarlighetspolitikk og en lovgivning som understøtter disse tiltak, betyr også at virksomheter som styrer etter mangfoldsstandarder, er konkurransedyktige. Derimot er tendenser som kunder som ikke vektlegger og tar med sosial-ansvarlighetsdimensjoner i sine kjøpsbeslutninger, manglende lovgivning på området og et forretningsklima som tvinger virksomhetene til å fokusere på de kortsiktige inntjeningsmuligheter, ikke umiddelbart gunstige for mangfoldsledelse som forretningsidé (Jensen og Jeger 2009: 19-20).

Hvordan kan finanskrisen bidra til å gjøre mangfold gunstig for virksomhetene?

Den nåværende omverdens situasjon med lavkonjunktur er derfor ikke umiddelbart fordelaktig for virksomheter som arbeider

med mangfoldsledelse. Krise vil ofte tvinge virksomheter til å løpe etter de kortsiktige inntjeningsmuligheter og overlevelsesstrategier, som eksempelvis reduksjon av medarbeiderstaben med omkostninger for representasjonen av mangfold i virksomheten.

Det er dog i henhold til denne artikkel og Foreningen Nydanskers argumentasjon at mangfoldsdrivne virksomheter kan være de virksomheter som best klarer å overleve krisen. Verdensøkonomiens voldsomme svingninger de siste årene viser med all ønskelig tydelighet at omstillingstiltak og fleksible organisasjoner er de mest overlevelsesdyktige. Veldrevne mangfoldsorganisasjoner er nettopp karakterisert ved organisatoriske kompetanser som romslighet, fleksibilitet og omstillingsvillighet i kraft av deres evne til å favne og innrette seg etter en forskjelligartet medarbeiderstabs mange forskjellige behov og kompetanser. I mangfoldsvirksomheter er stor omstillingsvillighet et grunnvilkår, og dette gir også evnen til fort å omstille seg overfor nye muligheter, produkter, kunder og samarbeidsformer.

Arbeidsmarkedseksperter råder virksomhetene til å bruke den pågående krise til å bedre medarbeidernes kvalifikasjoner mens de venter på fornyet fremgang. Økede kvalifikasjoner sikrer at medarbeiderne hele tiden er giret best mulig til fremtidens arbeidsmarked, men vil også sikre at den enkelte medarbeider har de best mulige kvalifikasjoner å trekke på ved en eventuell oppsigelse. Det at virksomheten skaper rom for at medarbeiderne kan dele det arbeid som finnes, og dermed viser viljen til å holde på medarbeiderne i en krisesituasjon, skaper en lojal medarbeiderstab som vil gå langt for at virksomheten overlever vanskeligheter. En medarbeiderstab som – når konjunktorene snur – vil forbli i virksomheten fremfor å se etter nye karrieremuligheter.

Alle demografiske forutsigelser tyder på at det vil være mangel på arbeidskraft i den nærmeste fremtid. Demografien i de vestlige land taler for at befolkningen i arbeidsdyktig

alder vil bli mer og mer mangfoldig. I Danmark vil eksempelvis antallet av innvandrere og etterkommere fra mindre utviklede land i den tredje verden utgjøre ni prosent av de 25–64-årige i 2021 mot fire prosent i 2001 (Brandi og Hildebrandt 2003:56). Virksomhetene kan derfor like gjerne innstille seg på at fremtidens arbeidsmarked er mangfoldig, og jo før man omstiller seg til dette, desto bedre, hvis den enkelte virksomhet vil tiltrekke seg fremtidens talentmasse.

Finanskrisen utfordrer Foreningen Nydansker

Foreningen Nydansker skal i likhet med virksomhetene forandre og utvikle seg i takt med samfunnsutviklingen og virksomhetenes aktuelle virkelighet.

Tross krisen opplever foreningen stadig å få nye medlemmer, og flere av de eksisterende medlemmer gir uttrykk for at de nettopp nå er interessert i å samarbeide om prosjekter etc. for å sende et positivt signal til sine medarbeidere med etnisk minoritetsbakgrunn om at de er prioritert og verdsett. Foreningen Nydansker har heller ikke umiddelbart kunnet spore en økt motstand mot integrasjonsinnsatsen når virksomheter kontaktes med henblikk på å bruke tid til å delta i prosjekter som skal utvikle nye metoder for arbeidsmarkedintegrasjon. Nettopp det faktum at det skal settes av tid og ikke penger, kan ha avgjørende betydning for motivasjonen i en tid med lavkonjunktur.

Foreningen opplever i løpet av 2009 i langt høyere grad enn tidligere at virksomheter sier opp sitt medlemskap. Mange med den begrunnelse at den økonomiske krise gjør at de ikke lenger har råd til å være medlemmer i foreninger som denne. Andre virksomheter mener at de ikke kan forsvare å skjære ned i medarbeiderstaben samtidig som de har en fast årlig utgift til medlemskap hos Foreningen Nydansker.

Argumentet blir derfor at det vil gi virksomhetens oppsagte og ansatte medarbeidere et

signal om gal prioritering hvis medlemskapet fortsettes i en krisetid.

Tross krisen er det imidlertid fortsatt en statlig, regional og kommunal støtte til integrasjonsinnsatsen, og myndighetene bevilger fortsatt midler til gjennomføringen av prosjekter om integrasjon på arbeidsmarkedet. Bl.a. har mange av de kommunale sysselsettingsråd (LBR)¹ fokus på det romslige arbeidsmarkedet. Gjennom de statlige puljemidler er det avsatt ca. 36 millioner d.kr. i året fra 2009 til 2012 til integrasjonsprosjekter og 139 millioner d.kr. fordelt over de samme fire år til svake grupper i arbeidsmarkedet.

Nye fokusområder i Foreningen Nydansker

I de senere år har Foreningen Nydansker kunnet se hvordan fokus for den arbeidsmarkedetsrettede integrasjon har skiftet. I årene da høykonjunkturen og mangelen på arbeidskraft preget det danske samfunn, har det vært et overveiende fokus på rekrutteringsinnsatsen, også med henblikk på utenlandsk arbeidskraft. I dag ser vi en tydelig tendens til at pengene gis til avgrensede områder, som fastholdelse av utenlandske vitenarbeidere, reduksjon av sykefravær blant etniske minoriteter, inkludering av innvandrere i foreningslivet og Corporate Volunteering. Dette kan tolkes som om fokus nå i høyere grad er på de langsiktige løsningene, nå hvor det er en historisk stor andel av innvandrere på arbeidsmarkedet.

Nettopp Corporate Volunteering² er ifølge eksperter et begrep som vinner mer og mer innpass i danske virksomheters bevissthet og

- 1 De lokale sysselsettingsråd eksisterer i samtlige danske kommuner og er sammensatt av representanter fra arbeidsmarkedets parter og representanter fra kommunenes jobbsentre. De skal bl.a. i rådene administrere de midler man der får bevilget fra Arbeidsmarkedsstyrelsen og beslutte hvor fokus skal rettes i sysselsettingsinnsatsen i de enkelte kommuner.
- 2 Corporate Volunteering er en trend innenfor frivillig arbeid som handler om at offentlige og private virksomheter bruker ressurser på å finansiere medarbeidernes engasjement i frivillig sosialt arbeid i arbeidstiden. Dette med fordeler for både virksomheten, for medarbeideren og for samfunnet.



praktiske hverdag. At virksomhetene hilser utviklingen velkommen, bekreftes av flere samarbeidsvirksomheter, som gir uttrykk for at det med Corporate Volunteering er tale om en vinn-vinn-situasjon som gagnar både medarbeidere og virksomheter, idet medarbeidernes kompetanser blir utviklet samtidig som det er opplagte brandingmuligheter for virksomhetene.

Integrasjonsinnsatsen målrettes mot de unge

I takt med samfunnsutviklingen og konjunktorenes opp- og nedturer skifter også de grupper av innvandrere integrasjonsinnsatsen målrettes mot.

Tidligere var mange av puljemidlene tiltenkt å gagne især mottakere av offentlige ytelser og innvandrere med fare for utstøtelse fra eller med svak tilknytning til arbeidsmarkedet. I dag fokuseres det bl.a. på utenlandsk arbeidskraft og unge, samt ikke minst på metodeutvikling.

En av de grupper som er hardt ramt av krisen, og som derfor blir målgruppe for integrasjonsinnsatsen, er de unge mennesker.

I juni 2009 kom det illevarslende nytt om den stigende ungdomsarbeidsløshet i Danmark. Nye tall fra Danmarks Statistik viser at arbeidsløsheten blant unge mellom 16 og 24 år er steget med 125 prosent i løpet av det siste året. Det fremgår imidlertid ikke hvor stor andel av disse unge som har innvandrerbakgrunn.

Det er umiddelbart grunn til å bevare optimismen hvis man ser på hvor stor andel av innvandrerunge som er kommet på arbeidsmarkedet i de senere år. I 1995 var kun 34 prosent av innvandrere under 40 år i arbeid. I 2008 var det 62 prosent, dvs. at det nesten er skjedd en fordobling (Samspil.info 2009).

Faren kan dog være at unge innvandrere uten erfaring fra eller med svak tilknytning til arbeidsmarkedet kan ha noen ekstra barrierer når det gjelder å komme i arbeid. Eksempelvis på grunn av manglende nettverk og manglende kjennskap til det danske arbeidsmarkedet. Dette forsterkes av at en del av de unges foreldre har hatt svak tilknytning til arbeidsmarkedet.

Ut over dette er det i de senere år blitt klart at unge med innvandrerbakgrunn fra yrkes-



skolene har vanskeligere for å finne elev- og praksisplasser enn den danske gruppe unge. En undersøkelse laget av AE Rådet på bakgrunn av tall fra undervisningsdepartementet fra mars 2009 viser at kun hver sjette yrkesskoleelev med innvandrerbakgrunn får en praksisplass, hvor hver annen etnisk danske yrkesskoleelev får en plass. Problemet er stigende. – I 2007 fikk knapt hver femte med annen etnisk bakgrunn en elevplass ('Information' 2009). Dertil kommer at nettopp byggebransjen er hardest rammet av finanskrisen, og håndverksvirksomheter er tvunget til å skjære ned eller helt lukke forretningen, hvoretter en gruppe av de innvandrere som hadde fått tilkjempet seg en plass, nå kanskje må oppgi drømmen om en håndverksmessig utdanning.

Nettopp for å imøtekomme problemstillingene med hensyn til unge innvandrere i en krisetid har Foreningen Nydansker flere nye initiativer i arbeid. Dette viser hvordan foreningens prioritering av målgrupper og innsatser er under konstant forandring alt etter hvilke samfunnsmessige utfordringer som melder

seg, og hvilken virkelighet som opptar foreningens medlemsaktiviteter.

Avslutning

Foreningen Nydansker er en innsats som i en årrekke skal forankre en ny type løsninger som, når alt kommer til alt, er elegante omskrivninger av de eksisterende og kjente rammer for personlig frihet på arbeidsmarkedet. Målet er den gode forretning, for virksomheten så vel som for samfunnet og den enkelte kollega.

Nye tider kaller på nye og differensierte integrasjonsinnsatser. Innsatsen for innvandrere er avgjørende for at vi ikke skal oppleve en hel generasjon som i svake tider taper og ikke får en plass på arbeidsmarkedet. Likeledes er innsatsen for de utenlandske medarbeidere viktig for å imøtekomme den demografiske utviklingen.

Det er foreningens håp at nettopp lavkonjunkturen vil bevirke at vi kan motivere virksomhetene til å igangsette og sikre at

mangfoldsledelsesinitiativer har en mer gjennomgripende og langsiktig karakter. Her tenkes på innsatser som sikter mot å gire virksomheter til å være romslige og forandringsvillige, dvs. med fokus på organisatorisk læring og synergieffekter. Dette fremfor å satse på mer overfladiske mangfoldsinitiativer myntet på en mangfoldig representasjon for representasjonens skyld for å forbedre image eller for å tekkes lovgivnings- eller kjøpskrav fra samarbeidspartnere. Initiativer som ikke betyr en forbedret overlevelsessevne.

Under denne lavkonjunkturen er foreningens fornemste oppgave å understøtte virksomhetene i deres innsats for mangfoldet. Med metodeutvikling og redskaper til mangfoldsledelse motiveres virksomhetene til å holde sine muligheter åpne og holde fokus på det lange perspektiv og den dag hvor konjunkturerne enda en gang snur.

Det er ikke kun danske virksomheter som har bruk for slik hjelp. Det finnes neppe det land i Europa som p.t. ikke med fordel kunne etablere en lignende forening som kan hjelpe med å gjøre bedre bruk av flyktninger og innvandreres arbeidskraft nå og i fremtiden, og hjelpe virksomhetene med deres overlevelse gjennom mangfoldsinitiativer.

Referanser

Berlingske Nyhedsmagasin: Der er penge i forskjellighet, 9.5.2008

Berlingske Tidende, Integration er en megasucces 9.6.2009

Brandi, Søren og Steen Hildebrandt: Mangfoldighedsledelse: om mangfoldighet i virksomheds- og samfundsperspektiv. København Børsen 2003 (Brandi og Hildebrandt 2003).

Hagedorn-Rasmussen, Peter og Annette Kamp: mangfoldighedsledelse mellem vision og praksis, København SFI 2003 (Hagedorn-Rasmussen og Kamp 2003)

Information: Indvandrere-elever diskrimineres i praksis, 12.3.2009

Jensen, Annie Aarup og Kirsten Jæger: Mangfoldighet og læring. Betydning af kulturel mangfoldighet for ledelse og læring i organisationen. Aalborg Universitetsforlag 2009 (Jensen og Jæger 2009)

LO Ugebrev: Indvandrere klarer krisen bedst, 9.3.2009

Møller-Hansen, Torben og Anders Christensen: Mangfoldighedsledelse – Overblik og gode råd, Fokus-Nyt nr. 33, september 2007 (Møller-Hansen 2007)

Samspil.info. Arbejdsmarkedsstyrelsens nyhedsbrev om beskæftiget: Næsten fordoblet beskæftiget blandt yngre indvandrere, nr. 15, 1.4. 2009

<http://www.samspil.info/forside/vis+artikel?id=179>, 19.6.2009

Gi plass for fremtidens hoder



Hvordan gi innvandrere med høy utdanning relevante jobber? NHOs regiondirektør i Agder, Siri Mathiesen (49), fant løsningen i prosjektet Global Future.

Hun hadde hatt ideen lenge. I hodet hadde Siri Mathiesens tanker surret rundt spørsmålet: Hvorfor skal en innvandrer med høyere utdanning måtte kjøre drosje eller vaske trapper i Norge? Hvorfor utnytter vi ikke ressursene de innehar? Når vi faktisk trenger arbeidskraften.

– Realiteten er at arbeidsledigheten blant innvandrere med høyere utdanning er tre ganger så høy som hos ikke-kvalifiserte innvandrere. Vi har en særskilt utfordring med å skaffe den gruppen relevante jobber, sier Mathiesen.

Vi møter henne på NHOs kontorer i Kristiansand. Det er her hun har klekket ut prosjektet Global Future. Det startet som et prøveprosjekt i Agder, og var så vellykket at det nå skal rulle ut i flere regioner fra høsten 2009, og flere planlegger oppstart i 2010.

– Erfaringen fra Agder er at arbeidsgiverne er veldig fornøyde. De innser at de får topp

Fakta Siri Mathisen (49)

Yrke: NHOs regionsdirektør i Agder. Initiativtaker til prosjektet Global Future.

Global Future: Et prosjekt som skal gi kvalifiserte mennesker med innvandrerbakgrunn relevante jobber, og bidra til et mer velfungerende og inkluderende arbeidsmarked. Startet som et prøveprosjekt i Agder, og har gitt så gode resultater at flere regioner nå starter tilsvarende prosjekter.

kompetanse i tillegg til mennesker med et ståsted i to kulturer. Det er noe de kan utnytte maks, både språklig og kulturelt, sier Mathiesen.

Global Future er arvtageren til Female Future, som handlet om å gi kvinner med høyere utdanning tilgang til lederstillinger og styreverv. Sommeren 2006 startet det 18- måneders lange prosjektet, som denne

gangen hadde personer med innvandrerbakgrunn som målgruppe. 21 kvinner og 15 menn, mellom 30- 50 år, og fra 21 nasjoner, ble med i prosjektet. De var enten arbeidsledige, selvstendig næringsdrivende, hadde liten relevans mellom utdanning og arbeid, eller var overkvalifiserte for sine nåværende jobber. De søkte på stillinger i deltakende bedrifter på Sørlandet og ble fulgt tett opp siden. Slagord: Ressurser skal brukes!

– Vi hadde mange samlinger underveis. Det viktigste vi har lært dem er å tenke muligheter, ikke mangler. Hvis noen er blitt frustrert, sier vi: «Reframe, flytt fokus fra problemer til muligheter». Det har hjulpet dem. Det er kun to som ikke har vært fornøyd.

Ett vellykket eksempel er Elena (41) fra Russland. Hun hadde en solid utdanning i økonomi og ingeniør fra hjemlandet. Hun hadde søkt på relevante jobber i Norge i flere år, men etter 280 søknader og ingen tilslag var hun i ferd med å gi opp. Da hun kom med i Global Future-prosjektet, fikk hun napp på første søknad. Nå, etter at prosjektet er ferdig, arbeider hun som økonomisjef i en lokal bedrift.

– Bli med bort hit, sier Mathisen plutselig, og tar oss med bort til veggen lenger ned i lokalet. – Her ser du resultatene av Global Future etter ett og et halvt år.

En hel vegg i NHO-lokalene er dekket med avisomtaler av prosjektet. I en stor artikkel i Fedrelandsvennen, sier forsker Thore Karlsen: «Dette er enestående i landet. Global Future har lyktes med å integrere høykompetente mennesker med minoritetsbakgrunn i arbeidslivet. Aldri har vi sett så gode resultater.»

– Global Future hviler på to pilarer, sier Mathisen: – Et integrert arbeidsliv, der høyt utdannede får relevante jobber. Og det faktum at Norge trenger den arbeidskraften. Om noen år kan vi komme helt bakpå hvis vi



Ressurser skal brukes: - Vi har en særskilt utfordring med å skaffe høyt utdannede innvandrere relevante jobber, sier Siri Mathisen. Hun er initiativtaker til prosjektet Global Future, som har slagordet: Ressurser skal brukes!

ikke benytter oss av den kompetansen, sier Mathisen.

I dag fungerer integreringen i arbeidslivet særlig godt i én sektor, mener Mathisen: Det private næringsliv. I Agder har oljeindustrikonsernet Aker Solutions ansatte fra ca. 30 land, mange av dem er ingeniører. I Hennig Olsens Is har de ansatte fra 29 nasjoner, og bedriften er tildelt flere priser for sitt mangfoldsarbeid.

– Når vi ser at integreringen fungerer i det private næringsliv, er det nærliggende å spørre: Hvorfor fungerer det ikke i det offentlige? Hva er det som hindrer integreringen der? Jeg tror det i første rekke handler om politisk vilje, sier Mathisen.

Mathisen jobbet tidligere på kontrollsidene hos norske myndigheter, i Justisdeparte-

mentet og Utlendingsdirektoratet. Hun har sett hvordan det offentliges integreringsarbeid har vært for rigid. For tungrodd.

– Det som skjer i forvaltningen, er en omvendt forskjellsbehandling. Vi har ingen tradisjon for å satse på de beste hodene. Vi må ikke la innvandrere sitte på mottak i årevis. Vi må ikke la de svirre rundt i systemet. Vi trenger en større tydelighet i integrasjonspolitikken.

Hvilke innvandrere har vanskeligst for å komme inn på arbeidsmarkedet?

– Dessverre er det slik at jo mørkere du er i huden, jo vanskeligere er det. Folk fra Afrika har det tøffere enn de fra Kina, for eksempel. Men det er komplekst og grunner til dette kan være flere.

– Er integreringen av innvandrere i arbeidslivet blitt vanskeligere etter finanskrisen?

– Norge er rammet, men ikke på langt nær så ille som andre land. Men når det er sagt, er krisen på ingen måte over. Konkurransetsatt industri følges nøye.

Er det noen land i verden som kan tjene som forbilde for Norge?

– Ja, se på USA selv om de har brukt lang tid. De er kommet langt, med utenlandsk lederskap i ulike bedrifter. Vi må ta tak i de beste og la dem lykkes. Vi trenger gode rollemodeller for den neste generasjonen innvandrere, vi må få på plass en talentmobilisering inn i styrerommene og lederstillingene, sier Mathisen.

Hvordan påvirker økonomiske nedgangstider innvandreres situasjon på boligmarkedet?

Susanne Søholt er forsker ved Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). Søholt er dr. polit fra Universitetet i Oslo i 2007. Hun har blant annet arbeidet med spørsmål knyttet til migrasjon, etniske minoriteter og boligmarked. Dessuten har hun vært opptatt av endring av nabolag, organisasjoner og offentlige tjenester som følge av innvandring og utvikling av et multietnisk og flerkulturelt samfunn.



Noe av det viktigste med denne økonomiske nedgangstiden er usikkerheten om hvordan boligmarkedet vil påvirkes og etter hvert innvirke på forskjellige gruppers boligsituasjon. Er det f.eks. grunn til å tenke seg at økonomiske nedgangstider vil virke annerledes for etniske minoriteter enn for majoritetsbefolkningen når det gjelder bolig? Har innvandrerbefolkningen noen kjennetegn som gjør dem mer sårbare for økonomiske konjunkturer? Eller er det slik at innvandrerbefolkningen blir møtt på andre måter enn majoriteten i boligmarkedet, og at dette forsterkes i økonomiske nedgangstider? Svarene er ikke opplagte, men det er sannsynlig at noen grupper i innvandrerbefolkningen vil være mer sårbare enn andre i økonomiske nedgangstider.

Finanskrisa som slo ut for fullt høsten 2008, har foreløpig bare ført til en svak nedgang i boligprisene i Norge. I løpet av de første månedene i 2009 har faktisk boligprisene økt igjen. Arbeidsledigheten er imidlertid forventet å øke fremover og kan etter hvert påvirke boligmarkedet slik at prisene igjen synker. Etter prisfallet i 2008 har igangsettingen av nye boliger gått drastisk ned fordi kjøperne uteblir. Første utslag av finanskrisa var høye boligrenter som en følge av manglende tillit mellom finansinstitusjonene. Deretter har myndighetene ført en aktiv motkonjunkturpolitikk og styringsrenta i Norges Bank er satt kraftig ned med etterfølgende lave renter på

utlån til bolig. Det lave rentenivået er imidlertid koplet med høyere krav til egenkapital og sikkerhet. Det har blitt vanskeligere å selge nye boliger i hovedstadsområdet fordi de er blitt for dyre i forhold til brukte boliger, som har falt i pris. Folk mister jobben i bygg og anlegg som følge av at nybyggingen går ned. En konsekvens på litt sikt er økende misforhold mellom antall boliger og størrelsen på befolkningen i pressområder. Dette forsterkes ved fortsatt sentralisering, tilflytting fra inn- og utland og høye fødselsrater. På den ene siden er det spådd lavere boligpriser fordi det er forventet økt arbeidsledighet utover i 2009. På den annen side fryktes det at den lave boligbyggingen etter hvert vil føre til høyere boligpriser.

Arbeidsmarkedet påvirker boligmarkedet

Den sterke koplingen mellom arbeid og bolig betyr at kanskje det mest kritiske for innvandrerbefolkningen er hvordan finanskrisa påvirker deres situasjon i arbeidsmarkedet. Den samlede arbeidsledigheten stiger for alle grupper og det er fortsatt tre ganger flere ledige i innvandrerbefolkningen sammenlignet med den øvrige befolkningen. Blant innvandrere gikk ledigheten opp fra 4,4 prosent i februar 2008 til 6,6 prosent i februar 2009. I resten av befolkningen steg ledigheten i samme periode fra 1,4 til 2,2 prosent. Blant unge i aldersgruppa 15–29 år var det derimot



ingen forskjell i ledighet mellom etterkommere og etniske norske.¹ For alle i denne aldersgruppa var ledigheten 4,2 prosent. Det er imidlertid store forskjeller i arbeidsdeltakelse mellom grupper. Blant innvandrere med afrikansk bakgrunn var ledigheten i februar 2009 på 12,1 prosent, mens den var på 8,2 prosent blant innvandrere fra EU-land i Øst-Europa.² Det er den siste gruppen som i særlig grad er påvirket av nedgangen i bygg- og anleggsbransjen.

Koplingen mellom arbeid og bolig betyr langt på vei at ens posisjon i boligmarkedet er avhengig av ens posisjon i arbeidsmarkedet. Både eier- og leiemarkedet er avregulert og markedsstyrt. Den alminnelige bolig for den jevne borger, også med innvandrerbakgrunn, er eierbolig. Det stiller krav til kapital og betalingsevne. Leiebolig er med dagens markedsstyrte boligpolitikk ikke et rimelig alternativ til eierbolig for dem som bor i pressområder slik som hovedstadsregionen.³

Leiebolig er bare "rimelig" dersom man får statlig og/eller kommunal husleiestøtte. De økonomiske vilkårene for slik støtte innebærer imidlertid at man skal være i en økonomisk vanskelig situasjon.

Det norske boligmarkedet er dominert av eierboliger. Bare rundt 25 prosent bor til leie. Redusert omsetning av eierboliger har ført til at flere boliger leies ut i stedet for å selges. Samtidig har etterspørselen etter leid bolig økt fordi prisfallet i eiermarkedet gjorde folk forsiktige med å kjøpe bolig. Unge som skulle etablere seg i eiermarkedet, ble boende lenger i leiebolig, blant annet fordi det var uvisst om prisene ville gå opp eller ned. Økt etterspørsel etter leiebolig førte derfor først til en økning av husleiene. Senere har omsetningen av eierboliger økt som følge av at prisene i eiermarkedet har tatt seg opp. Husleiene har samtidig gått noe ned fordi etterspørselen etter leieboliger har gått noe ned. Betyr fallet i husleieprisene at det blir lettere for leiesøkere med innvandrerbakgrunn å leie tilfredsstillende boliger?

1 Etterkommere er født og oppvokst i Norge av foreldre født i utlandet. I praksis regnes ofte også de som kom til Norge mens de var små, som etterkommere.

2 Statistisk sentralbyrå 13. mai 2009; registrert arbeidsledighet blant innvandrere 1. kvartal 2009.

3 Leiemarkedsundersøkelsen 2009, Statistisk sentralbyrå.

Boligsituasjonen til innvandrerbefolkningen

I europeisk sammenheng eier en stor andel av innvandrerbefolkningen egen bolig i Norge, i gjennomsnitt 63 prosent. På topp finner vi personer med pakistansk og srilankisk bakgrunn, hvor 85 prosent bor i eid bolig. Dette er på samme nivå som etniske nordmenn, selv om innvandrerbefolkningen generelt har et mye lavere inntektsnivå enn majoritetsbefolkningen. For personer med somalisk og irakisk bakgrunn er bildet omvendt. Her bor mellom 84 og 72 prosent i leiebolig.⁴ De aller fleste leier privat, men hele 44 prosent av personer med somalisk bakgrunn som bor i leid bolig, bor i kommunal bolig. I innvandrerbefolkningen generelt bor 33 prosent av leierne i kommunal bolig, mens det samme er tilfelle for syv prosent av hele befolkningen. Den høye leieandelen og den høye andelen i kommunale boliger er uttrykk for at store deler av innvandrerbefolkningen ikke har økonomi til å håndtere boligmarkedet på egen hånd. Tilleggsforklaringer kan både være høy andel nybosatte flyktninger i kommunale boliger og diskriminering i det private leiemarkedet.

Hvordan nye arbeidsinnvandrere fra blant annet Polen bor, har vi lite kunnskap om. Det som har kommet frem i avisene, tyder imidlertid på at mange deler lignende skjebne som arbeidsinnvandrerne på 1970-tallet.⁵ De bor trangt i brakker og i lokaler som ofte er uegnet til bolig.

To andre forhold bør også trekkes frem. For det første, innvandrerbefolkningen bor trangere enn majoriteten, enten de eier eller leier bolig. Og dernest, grupper i innvandrerbefolkningen møter utstrakt diskriminering på boligmarkedet. Er det grunn til å tro at disse forholdene vil forverres i økonomiske nedgangstider? Sagt på en annen måte, vil vi se større forskjeller innad i innvandrerbefolkningens boforhold?

Dessuten, innvandrerbefolkningen bor ikke hvor som helst i landet selv om det i 2009 bodde personer med innvandrerbakgrunn i alle landets kommuner. Majoriteten av innvandrerbefolkningen bor på Østlandet og særlig i hovedstadsområdet Oslo og Akershus. I 2009 bodde f.eks. rundt 20 prosent av alle polakker i Norge, i Oslo. Dette er nå den største innvandrerguppen. Samtidig bodde over 70 prosent av alle med pakistansk bakgrunn, som er den nest største minoritetsgruppen i Norge, i Oslo.⁶ I Oslo bor innvandrerbefolkningen særlig i sentrumsbydelene i indre øst og i drabantbyene. Likevel, andelen innbyggere med innvandrerbakgrunn ligger på landsgjennomsnittet i de vestlige bydelene i Oslo.⁷ Dette betyr at det er hvordan finanskrise virker inn på arbeids- og boligmarkedet i pressområdene som har størst betydning for innvandrerbefolkningen. For dem som av en eller annen grunn skal selge boligen sin, vil det ha stor betydning om boligen ligger i et attraktivt eller mindre attraktivt område. Boligområder med høy innvandrерandel i drabantbyene regnes ofte som mindre attraktive.⁸ I nedgangstider kan boliger her selges med tap, noe som betyr at selgerne tar med seg boliggjeld fra en bolig til den neste. Vi vet ikke om det vil skje nå, men det var tilfelle ved forrige krise i boligmarkedet.

Tilgangen til arbeid i distriktene vil ha stor betydning for om flyktninger vil bli boende, eller flytte til mer sentrale strøk. Det betyr vanligvis å flytte inn til familie eller venner med samme bakgrunn, eller å prøve å finne bolig i det private leiemarkedet. Kommunale boliger i pressområder kan normalt bare søkes av personer som har registrert botid i kommunen i to-tre år. For vanskeligstilte hushold innebærer dette ofte usikre, midlertidige og dårlige boforhold inntil de kan søke om kommunal bolig.

4 Blom og Henriksen (red.) Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006. Statistisk sentralbyrå 2008/5.

5 Bø, B.P. (1980): Fremmedarbeidernes boligsituasjon i Oslo. Universitetsforlaget, Oslo.

6 <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/innvbef/tab-2009-04-30-11.html>

7 Søholt og Astrup (2009:3): Etterkommere av innvandrere – bolig og bostedsmønster. NIBR.

8 Hansen og Brattbakk (2005:6): Endringsprosesser i drabantbyer. Byggforsk.

Finanskrisas vinnere og tapere i boligmarkedet

Finanskrisa virker forskjellig for dem som er etablert i boligmarkedet, og for dem som skal inn i boligmarkedet, enten man er etnisk norsk eller har innvandrerbakgrunn.

Finanskrisa virker også forskjellig for boligeiere og boligleiere. Noen vil oppleve finanskrisa som gunstig for deres boligsituasjon, mens det blir vanskeligere for andre. Mange vil være i en usikker mellomposisjon.

Vinnerne – de etablerte

Som nevnt bor majoriteten av innvandrerbefolkningen i eierbolig. Forskjellen fra majoritetsbefolkningen er at boligeiere med innvandrerbakgrunn i stort har kjøpt eierbolig med lav eller moderat inntekt. De kan også ha større lånebelastning. Svakere betalingsevne betyr at de har kjøpt mindre boliger i mindre attraktive strøk. Det innebærer både trangboddhet og at de blir mer økonomisk sårbare. Dette forhindrer ikke at en god del hushold med innvandrerbakgrunn har etablert seg i store og romslige hus.

Etablerte innvandrerhushold med boliglån, hvor arbeidstakerne beholder jobben, kan få en romsligere økonomi pga. de lave rentene som følger motkonjunkturpolitikken. Alternativt kan de nedbetale boliglånet raskere. Erfaringer fra tidligere studier har vist at boligeiere med innvandrerbakgrunn prioriterer både å betale høy egenandel, hvis de kan, og å nedbetale lånet raskere enn hva som er mulig sett fra bankens side. Tidligere studier har også vist at etablerte innvandrere med økonomisk overskudd har investert i ekstrabolig, særlig i tider med relativt lave boligpriser. Slike investeringer har vært begrunnet med investering og at foreldre kjøper bolig med tanke på barna. Inntil familien selv skal bruke boligen, leies den ut. Kostnadene dekkes ved leieinntekt, samtidig som formuen stiger.^{9 10}

9 Søholt (2007): Gjennom nåløyet – en sammenligning av tilpasninger til boligmarkedet blant hushold med pakistansk, tamilsk og somalisk bakgrunn 1970–2003. Universitetet i Oslo.

10 Medby og Barlindhaug (2008:34): Vekstmerter og boligmarked: Sentralisering og regional boligprisutvikling. NIBR.



Hvis derimot etablerte boligeiere mister jobben eller inntektsgrunnlaget, kan de ende opp med å måtte selge boligen. De som må selge lite attraktive boliger, kan risikere å selge med tap. De heldige bor i eller er del av storfamiliehusholdninger hvor flere har inntekt. Slike storfamiliehusholdninger kan sikre hverandre ved inntektstap og er dermed mindre sårbare for konjunktursvingninger og økt arbeidsledighet.

Nyetablerere – vinnere og tapere

Både unge voksne etterkommere og nyankomne flyktninger er potensielle boligkjøpere. De har imidlertid vidt forskjellig utgangspunkt. De fleste etterkommere bor hjemme til de gifter seg midt i 20-åra.¹¹ De har lav arbeidsledighet og ofte familier som støtter opp om boligetableringen. Foreldrene kan ha kjøpt bolig til barna, eller de kan støtte med egenkapital. Alternativt kan foreldre og barn, eller flere søsken, kjøpe bolig sammen. Muligheten til å skaffe tilstrekkelig egenkapital gjør at denne gruppen har mulighet til å få lån og kjøpe bolig til foreløpig relativt sett,

11 Søholt og Astrup (2009:3): Etterkommere av innvandrere – bolig og bostedsmønster. NIBR.

lave priser og med lave renter. Det er gunstig. Det kritiske for etterkommernes mobilitet i boligmarkedet er at vi ikke vet om de forblir i lavinntektsarbeidsmarkedet, eller om de får en lignende inntektsutvikling som etnisk norske. En ny undersøkelse av etterkommere på boligmarkedet viser at etterkommere med innvandrerbakgrunn så langt har lavere inntekt enn etterkommere med nordisk bakgrunn.¹² Blant etterkommere under 30 år var likevel eierandelen høyere i tre av seks grupper sammenlignet med nordiske etterkommere. I de andre gruppene var det ingen forskjell mellom etterkommere med nordisk og annen minoritetsbakgrunn. Dette bekrefter at innvandrerbefolkningen anstrenger seg for å bli boligeiere, til tross for lave og moderate inntekter.

Flyktningene har helt andre vilkår enn etterkommerne for å etablere seg i boligmarkedet. Får ikke nyankomne flyktninger jobb, får de problemer med å klare seg på egen hånd i boligmarkedet. Da blir de avhengige av den kommunen de ble bosatt i, av boligsosiale ordninger, eller de prøver å klare seg ved hjelp av eget nettverk.

Flyktninger har sjelden en etablert storfamilie som kan bistå med egenkapital ved kjøp av bolig. De har også sjelden hatt anledning til å spare til egenkapital. Får de jobb, kunne en tenke at det var lettere å få boliglån nå når rentene er lave. Men lave renter er kompensert for ved høyere krav til sikkerhet. Foreløpig virker det ikke som verken Husbanken eller de private bankene gir økonomisk marginale grupper lettere lån enn tidligere. Til tross for lave renter vurderer Husbanken om lånsøkerne kan klare en rente på bortimot det doble av dagens lave rente på rundt 3–3,5 prosent. Dette for å sikre at folk kan betale når rentenivået stiger. Ifølge informasjon på Husbankens nettsider er private banker mer restriktive med å låne ut til bolig. Mange av dem som før tjente nok til å få boliglån med høyere renter i private banker,

får avslag på fullfinansiering. Vi vet ikke om dette rammer lånsøkere med innvandrerbakgrunn mer enn andre. Fra en bydel i Oslo opplyses det at både Husbanken og de private bankene er opptatt av at lånsøkerne har fast jobb og tilstrekkelig forventet betalingsevne. Hvis ikke må de kunne legge frem dokumentasjon på stabil inntekt. Det forventes f.eks. ikke å være et problem for helsearbeidere uten fast jobb å opprettholde inntekten og få fast jobb etter hvert. Ifølge bydelen kan det i noen tilfelle virke som om noen av de private bankene er mer skeptiske til å låne ut til søkere med innvandrerbakgrunn. Det kan skyldes at bankene vurderer lånsøkere med innvandrerbakgrunn på bakgrunn av gruppekjennetegn, at denne gruppen har et løsere forhold til arbeidsmarkedet enn andre, og at de lettere kan miste jobben. Etter anmodning fra kommunen om å innvilge grunnfinansiering, mot at kommunen innvilger Husbankens startlån til toppfinansiering, får imidlertid de fleste lån, ifølge denne bydelen.

Større krav til sikkerhet ved lån for kjøp av bolig, kan bety at nyetablerte og flyktninger med lav og moderat inntekt enten leier bolig over et lengre tidsrom, eller kjøper mindre boliger enn de før hadde anledning til. Det vil i så fall bety en økning i trangbodheten, men også færre gjeldsofre i tiden fremover.

Kravet til *fast* arbeid kan fungere som en særlig barriere for flyktninger og andre lånsøkere med innvandrerbakgrunn som ikke er etablert i arbeidsmarkedet. Dette fordi mange i innvandrerbefolkningen har større problem med å få fast arbeid enn majoritetsbefolkningen. Løpende inntekt er likevel ikke avhengig av fast arbeid. I en tidligere studie av boligstrategier blant innvandrere kom det frem at mange klarte å skaffe seg nye jobber over tid og mange hadde flere jobber samtidig.¹³ De skaffer inntekt, selv om jobben ikke er fast. Det er likevel ikke usannsynlig at

¹² Søholt og Astrup (2009:3): Etterkommere av innvandrere – bolig og bostedsmønstre. NIBR.

¹³ Søholt (2007): Gjennom nåløyet – en sammenligning av tilpasninger til boligmarkedet blant hushold med pakistansk, tamilsk og somalisk bakgrunn 1970–2003. Universitetet i Oslo.

bankene blir mer restriktive overfor dem som har to jobber, fordi det er begrenset hvor lenge man orker å jobbe dobbelt og fordi det er større sjanser for at man kan miste en av jobbene i tider med innstramming i arbeidsmarkedet. Alternativet for dem som ikke kommer inn i eiermarkedet, er leiemarkedet.

De som har økonomisk evne til å endre posisjon i boligmarkedet fra leie til eie i økonomiske nedgangstider med lave boligpriser og lave renter, er vinnere i boligmarkedet.

Usikkert hvordan finanskrisa påvirker flytting for å bedre boligsituasjonen

Fra tidligere undersøkelser vet vi at en stor andel av flyktningene som blir bosatt når de får oppholdstillatelse, flytter fra bosettingskommunen til mer sentrale strøk på Østlandet.¹⁴ Intensjonen bak flyttingen til en annen del av landet er sjelden knyttet til bolig, men snarere til håp om bedre muligheter for utdanning, jobb og lettere kontakt med eget nettverk. Flytting innen kommuner eller samme arbeidsregion er i større grad knyttet til boligforbedring. I 2005 var trangboddheten størst blant flyktninger som fortsatt bodde i boligen de ble bosatt i. Bare seks prosent av somalierne bodde fortsatt i den boligen de ble bosatt i, mens det samme gjaldt for 16 prosent av hushold fra Iran. Flytting kan være et uttrykk for engasjement og utålmodighet for å klare seg selv og forbedre egen livssituasjon. Men flytting mellom leieboliger innen samme kommune er også et uttrykk for vilkårene i leiemarkedet. Nye leiekontrakter inngås normalt for tre år, både i kommuner og i det private leiemarkedet. En studie fra 2008 viste likevel at leietakere med somalisk og irakisk bakgrunn i praksis ofte fikk ett års kontrakter i det private markedet.¹⁵ Ifølge denne studien har disse gruppene begrensede valgmuligheter i leiemarkedet. De møter større barrierer enn andre og må ofte akseptere dårlige boliger, vilkårlige kontraktsforhold



og høye leiepriser for å få et sted å bo. Leietakere med innvandrerbakgrunn må ofte flytte flere ganger før de forbedrer egen boligsituasjon. I samme undersøkelse kom det frem at leiesøkere med somalisk og irakisk bakgrunn møter stengte dører i leiemarkedet selv om de har arbeid og inntekt. Diskriminering er én årsak. En annen viktig grunn er at leieboliger generelt er små, mens en del hushold med somalisk og irakisk bakgrunn består av mange personer.¹⁶ Det passer dårlig overens.

Det er usikkert om finanskrisa vil påvirke diskriminering. Ren logikk skulle tilsi at mindre attraktive leietakere kan få tilbud om bedre leieboliger når tilbudet øker. På den annen side kom det frem i undersøkelsen om forskjellsbehandling i leiemarkedet at det ikke var noe forskjell på opplevd diskriminering i urbane strøk og i Distrikts-Norge.¹⁷ Selv opplevd diskriminering var på samme nivå selv om det ikke var press i det lokale leiemarkedet. Det betyr at det er flere forhold enn økonomi som spiller inn når folk skal leie ut boliger de har til overs. Et argument som ikke har noe med finanskrisa å gjøre, var at

14 Danielsen og Gulbrandsen (2008:13): Flytting i nytt land. Flyktningers bosetting og flytting tidlig på 2000-tallet. NOVA.

15 Søholt og Astrup (2009:2): Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet. NIBR.

16 Schmidt (red.) (2009:1): Små boliger – en kunnskapsoversikt. NIBR.

17 Søholt og Astrup (2009:2): Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet. NIBR.

utleier måtte føle seg trygg på at leietaker kunne ta vare på boligen. Det gjorde de oftere med leietakere som var gjenkjennelige, dvs. som hadde norsk bakgrunn.

Et alternativ for flyktninger som flytter fra bosettingskommunen uten å ha ordnet jobb og bolig på forhånd, er å flytte inn til familie, venner eller bekjente. I miljøer med utstrakt gjestfrihet fungerer dette som en nødløsning. Det er sannsynlig at forpliktelsen til å huse mennesker som man har et forhold til, vil øke i omfang om flere mister jobben. Det øker trangboddheten, kan føre til klager fra naboer og i verste fall utkastelse. I noen tilfelle kan det være en vinn-vinn-situasjon. Boligeiere eller -leiere som sliter med boutgiftene, kan leie ut deler av boligen. Det gir mulighet til å takle stram økonomi, uten å måtte flytte om man f.eks. mister jobben.

Boligtaperne

En pågående undersøkelse om utkastelser fra leieboliger og tvangssalg av eierboliger viser at det har vært en økning i utkastelser og en nedgang i tvangssalg fra 2007 til 2008.¹⁸ Årsakene til nedgangen i gjennomførte tvangssalg kan skyldes at rentene på boliglån har gått ned. En annen årsak kan være at boligprisene også har gått ned og at kreditorene derfor venter med tvangssalget for å unngå å selge med tap. Undersøkelsen skiller ikke på etnisk bakgrunn, så vi vet ikke om innvandrerbefolkningen er mer utsatt for tvangssalg enn etniske nordmenn. Det vi vet, er imidlertid at hushold med innvandrerbakgrunn kan ha en strammere økonomi, fordi de generelt har klart å kjøpe bolig med lavere inntekter enn etniske nordmenn. Det innebærer at de kan være mer sårbare for økonomiske endringer i husholdets inntekt. Dessuten handler veien til tvangssalg om tilgang til og forståelse av økonomisk informasjon. Dersom man ikke skjønner informasjonen i en tvangsbegjæring og vet hvor man kan søke råd, kan det være vanskelig å ta initiativ til å ordne opp i ens egen boligøkonomi. Da kan tvangssalg bli resultatet.

18 Holm og Astrup, pågående studie for Husbanken i 2009. NIBR.

Mens det har vært en nedgang i tvangssalg, har det vært en økning i utkastelser fra leieboliger. Leietakere med innvandrerbakgrunn er overrepresentert. Utkastelser fra leieboliger handler både om manglende betalingsevne og om bruk av boligen. Ifølge et boligkontor i en bydel i Oslo er manglende kompetanse i bruk av bolig en viktig grunn til utkastelser, både fra private og kommunale boliger. Utkastelser pga. manglende betalingsevne kan handle om at folk mister jobben, slik at de mister inntekten. Men det kan også handle om at nivået på markedsleiene er blitt så høyt at det kreves mer enn lave eller moderate inntekter for å klare husleia. Prinsippet om markedsleie innebærer ikke at leienivået senkes pga. lavere renter, men at leienivået settes der det er betalingsvillighet. Undersøkelser har vist at leietakere med innvandrerbakgrunn som får kommunal husleiestøtte, kan oppleve vilkårlige og ulovlige leieforhøyelser i det private markedet. Dersom de vil beholde boligen, må de akseptere leieforhøyelsene.¹⁹ Slike økninger dekkes ikke av den kommunale husleiestøtten.

Vi har ikke informasjon til å kunne si noe om hvor stor andel av utkastelser og tvangssalg som eventuelt skyldes finanskrise. Det vi vet, er at det er vanskelig for økonomisk vanskeligstilte å takle uforutsigbare økonomiske belastninger. En undersøkelse fra NOVA som sammenligner boligeiere og boligleiere med lav inntekt, viste at lavinntektseierne opplevde sine boutgifter som noe mindre tyngende enn boligleierne.²⁰ Boligleierne hadde også større problem med uforutsette utgifter. Det kan være en indikasjon på at boligeierne hadde mer oversikt over og kontroll med bokostnadene. Det er ingen garanti, men en støtte i tider med uforutsigbare konjunkturendringer.

19 Søholt og Astrup (2009:2): Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet. NIBR.

20 Aarland og Nordvik (2008:15): Boligeie blant husstander med lave inntekter. NOVA.

Mottrekk – robusthet i miljøene reduserer negative konsekvenser

Ordet krise gir negative assosiasjoner. At ting skal bli verre. I mange tilfelle er det rett. Men som vist over, gir det også noen muligheter. Det er noen som drar fordel av hvordan regjeringen har valgt å møte finanskrisa. Dette gjelder ikke bare for dem som allerede har en uproblematisk økonomi. De lave rentene er spesielt gunstige for hushold med boliglån og stram økonomi. De får det litt romsligere. Boligeiere med innvandrerbakgrunn befinner seg i denne gruppen. I tillegg er det verdt å trekke frem eksempler på robusthet i miljøene som kan redusere negative virkninger av finanskrisa for hushold med innvandrerbakgrunn.

Pragmatiske praksiser

Det har vist seg at noen personer og miljøer etter hvert kopler og vurderer praksiser og skikker fra egen bakgrunn, sammen med alminnelige måter å ordne bolig på i Norge.²¹ Ved å inkludere praksiser osv. fra egen bakgrunn kan de utvide sine handlingsmuligheter. Egenkapital til bolig kan f.eks. skaffes gjennom individuell sparing i banken, gjennom toppfinansiering fra Husbanken, gjennom lukkede sparinger og gjennom samfinansiering i familien. Medgift har også vært brukt til dette. Lukkede sparinger handler om at et begrenset antall personer inngår avtale om obligatorisk månedlig sparing av et fast beløp. Ordningen holdes oppe ved sterk sosial kontroll. Hver måned får en person utbetalt hele beløpet. Dette skjer på rundgang inntil alle har fått utbetalt en måneds samlet sparebeløp. Pengene kan brukes til egenkapital eller til f.eks. depositum ved leie av bolig. I tider med økt krav til egenkapital ved boligkjøp vil dette være gunstig. Samfinansiering av bolig innen familien er en annen strategi. Det handler om at foreldre og barn samarbeider om å finansiere bolig, enten de har planer om å bo sammen eller ikke. Det innebærer større sikkerhet ved

boliglån i bank slik at boligkjøp kan gjennomføres også når bankene krever økt sikkerhet, slik som i nåværende periode.

Kollektiv orientering

Mange flyktninger og innvandrere bringer med seg normer og verdioppfatninger som er mer kollektivistisk orientert enn den rådende individualismen i Norge. Det er den gruppen man refererer seg til, som langt på vei legger føringer for hva den enkelte skal bidra med og hva man får. «*Du skjønner, vi tenker at vi er ett, vi er ikke oppdelte*». Denne type tankegang får konsekvenser for hvordan man håndterer familiens boligsituasjon. I tillegg til samfinansiering av boliger innebærer det også at unge bor hjemme til de gifter seg og kanskje lenger. I praksis betyr det at de kan gjennomføre studier uten studielån, og dermed stå bedre rustet økonomisk når de senere skal etablere seg i boligmarkedet. De blir også mindre sårbare for økonomiske konjunktursvingninger.

Større forskjeller innvandrergrupper imellom

Måten finanskrisa er håndtert på, kan bidra til at det blir større forskjeller innad i innvandrerbefolkningen. De som er etablert i eierbolig, vil foreløpig få en gunstig økonomisk utvikling pga. de lave rentene. De som skal etablere seg i eiermarkedet, har jobb og klarer å skaffe egenkapital, vil ha et gunstig utgangspunkt. Boligprisene har steget mindre enn tidligere år og renta er lav.

For dem som av ulike grunner opererer i leiemarkedet, er fremtidsutsiktene annerledes. Det er usikkert om tilbudet av boliger i leiemarkedet vil øke eller bli redusert. Det er også forskjellige spådommer om utviklingen av leienivået. Når det gjelder reduksjon av diskriminering, er det større sjanse for at diskrimineringen kan bli redusert hvis de store kommersielle utleierne, boligbyggelagene og kommunene øker sin boligmasse. De er avhengige av å leie ut. Små utleiere kan derimot holde boliger tilbake fra markedet om de ikke finner leietakere de liker.

²¹ Søholt (2007): Gjennom nåløyet – en sammenligning av tilpasninger til boligmarkedet blant hushold med pakistansk, tamilsk og somalisk bakgrunn 1970–2003. Universitetet i Oslo.

Samtidige prosesser som stagnasjonen i produksjon av nye boliger og fortsatt tilflytting til sentrale områder kan føre til økte boligpriser og mer midlertidig trangboddhet. Trangboddheten er bl.a. knyttet til forventninger i etniske miljøer om å huse hverandre ved bolignød. Denne type trangboddhet vil antakelig være mest utbredt i grupper med kort botid i Norge.

Veien videre

De viktigste politiske utspillene for å trygge boligsituasjonen til innvandrerbefolkningen og andre vanskeligstilte vil være å lette tilgangen til tilfredsstillende boliger og å redusere risikoen i økonomiske nedgangstider. Dette handler både om å gjøre mer av det som allerede virker, og å introdusere nye tiltak. Ved siden av motkonjunkturpolitikken med lave renter ser det ut til at aktiv og målrettet bruk av Husbankens startlån til toppfinansiering, refinansiering og fullfinansiering, ev. med tillegg av boligtilskudd virker. Etter sommeren 2009 vil dessuten mange nye

hushold i leiemarkedet kunne få bostøtte. For å redusere risiko for lavinntektshushold som skal etablere seg i boligmarkedet, kan en prøve ut ordninger med delt eierskap. Det innebærer for eksempel at man kjøper den boligen man bor i over tid, mens for eksempel kommunen kan være samdeleier. Ordningen innebærer at en sitter med lavere gjeld enn med fullt eierskap hvis en mister betalings- evnen. Ved prisfall vil ikke husholdet få verditap på mer enn den andelen av boligen som eies av husholdet.²² Dette er en av flere lignende modeller.

For å bidra til mer stabile og ikke-diskriminerende forhold i leiemarkedet bør det støttes opp om bygging av leieboliger med nøytrale inngangsbetingelser, nøytrale vilkår for å bo og forutsigbare husleier. Siden en større andel av innvandrerbefolkningen enn majoritetsbefolkningen har lave inntekter og stram økonomi, vil robuste ordninger som forhindrer at folk mister boligen om de mister jobben, være sentrale tiltak. Dette gjelder i både eier- og leiemarkedet.

²² Barlindhaug og Astrup (2009:115): Fra leie til eie – eller delt eierskap. NIBR.

Sist inn og først ut? Mot et nytt perspektiv



Jon Rogstad er forsker ved Institutt for samfunnsforskning (ISF) og Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi ved Universitetet i Oslo. Hans faglige interessefelt er blant annet etniske minoriteter, arbeidsmarkedet og politisk deltakelse. Rogstad er dr. polit. fra Universitetet i Oslo.

Prolog

– Vil finanskrisen ramme folk med innvandrerbakgrunn? ble jeg spurt av en journalist forleden.

– Ja, selvsagt vil den det, svarte jeg. Den rammer samfunnet, dermed oss alle. Spørsmålet er imidlertid hvorfor noen grupper er mer utsatt enn andre, og dessuten, om det skyldes noe annet enn at de jobber i bransjer som er mer konjunkturfølsomme enn andre. Deretter avsluttet jeg samtalen med å påpeke at 'vekst gjennom krise' ikke er noe ukjent historisk fenomen. Svingninger kan være en kilde til endring, til det verre, men også til det bedre. En krise kan for eksempel utfordre rådende perspektiver.

Jeg la på, mens jeg tenkte over muligheten for at det siste perspektivet ville slippe forbi deskens treffsikre elendighetsfokus. Sannsynligheten var ikke stor. Men for å øke mulighetene ringte jeg tilbake.

– Hvor mange seminarer arrangeres det årlig i Norge? Hundrevis, tusentalls, titusen – flere? Uten å vente på svar, fortsatte jeg:

– Hør her, jeg er en av disse forskerne som deltar på mange seminarer. Med pc i bagen, minnepennen i lomma og argumentene på tunga reiser jeg rundt og forteller. Ofte får jeg gode tilbakemeldinger, men én gang husker jeg likevel som noe helt spesielt. Da ble tilhørerne oppgitte og sinte. Og, det er

kanskje den eneste gangen jeg faktisk gjorde en forskjell.

For første gang i løpet av telefonsamtalen stilnet den diskre knatringen på tastaturet på den andre siden av linjen.

– Fortell.

– Jeg var i en liten fiskerbygd i det som er langt nord for søringer og langt sør for nordlendinger. Oppdraget var å innlede på et seminar som skulle ta opp innspill til hvordan et par hundre flyktninger kunne skolerer slik at de ville få jobb i kommunen. På flyet oppover gjorde jeg de siste forberedelsene. Jeg skulle snakke om kvalifisering, men også diskriminering, stereotyper og betydningen av traumatiske opplevelser. Alt det sosiologisk korrekte som jeg var bedt om. På grunn av avstanden til stedet hvor seminaret skulle være, hadde jeg reist opp dagen i forveien. Kvelden ble derfor brukt til å se meg om, men også snakke med folk på puben, i resepsjonen og på fotballbanen. Ikke at folk hadde sagt så mye som jeg ikke kunne ha tenkt på, jeg hadde bare ikke tenkt på det når temaet for reisen var flyktninger og deres tilsynelatende problemer. Derfor så jeg ikke det åpenbare før en kar i baren sa det rett ut:

– Du merker sikkert at det er stille her nå. Det pleide ikke å være slik. Nå stenger Rimi kl. 16. Så lenge jeg kan huske, har vi levd av et godt fiske her i kommunen. Nå har tidene snudd. Jeg vet ikke .



Da det var min tur til å gå opp på talerstolen neste dag, visste jeg ikke lenger hva jeg skulle si. Jeg la igjen manuskriptet på stolen, og måtte lete etter nye og andre ord enn de jeg hadde skrevet da jeg forberedte meg.

– Problemene her i kommunen, startet jeg, – er jo ikke at dere må finne ut hvordan dere skal kvalifisere noen flyktninger slik at de tilpasser seg arbeidsmarkedet. Det store spørsmålet er hvorfor temaet på dette seminaret ikke er hva det lille samfunnet her skal leve av, nå som tidene har snudd og fiskerinæringen ligger nede. På meg virker det som frustrasjonene over en økonomisk krise som følge av at en ressurs har nær forsvunnet, tas ut over noen få flyktninger og mer kuriøst, hat mot nabo-kommunens smågutte-fotballag. Nå må det tilhøre fortiden. En krise som dere er oppe i, kan brukes til å se etter nye muligheter. Men da må dere komme fra symptom til årsak. Kort sagt, drive nytenkning. Framtiden fordrer at fokus settes der endring er mulig, og at dere ikke skyver noen få personer med minoritetsbakgrunn foran dere, for på den måten å legitimere å unnlate en nødvendig endring. Takk for oppmerksomheten.

Det var ikke en lyd i salen. Folk så seg rundt, forvirret. Det så ut som folk lette etter noen faste punkter, på veggene eller i taket. Deretter så de på hverandre, og som når et barn har slått seg, følte stillheten evig, men den varte ikke lenger enn det tar å trekke pusten.

Sist inn og først ut

Det foreligger en mengde forskning om hvilken betydning konjunktursvingninger har for deltakelse i arbeidslivet blant personer med innvandrerbakgrunn. De fleste underbygger en oppfatning om at økonomi spiller en avgjørende rolle. Satt på spissen kan det se ut som om gode tider er det beste arbeidsmarkedstiltaket. Et beslektet tema er dermed at arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn har vist seg mer utsatte for endringer i økonomien. I en rapport oppsummerte vi dermed egen og andres forskning med at arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn er 'sist inn og først ut'.¹

¹ Rogstad, Jon og Oddbjørn Raaum, Utstøting fra arbeidsmarkedet blant arbeidstakere med innvandrerbakgrunn. Rapport nr. 74/97 Oslo: SNF.

Gitt at dette betegner en trend, er det grunn til å stille flere spørsmål. I utgangspunktet er det nærliggende å forstå en statistisk sammenheng mellom svingninger i konjunktorene og grad av tilknytning til arbeidslivet, som utslag av diskriminering. Altså at arbeidsgivere bruker arbeidssøkere med minoritetsbakgrunn som en type arbeidskraftreserve, som en armé som kan trekkes inn og skyves ut etter behov. Innen det ordinære arbeidsmarkedet er sesongarbeid et typisk eksempel, hvor arbeidskontraktene tilpasses variasjoner i bedriftens behov. Så lenge det er studenter og andre som har sitt primære fokus andre steder, er ikke dette nødvendigvis noe problem, og vil for de fleste representere en mulighet til å tjene penger og få erfaring.

Temaet for denne artikkelen er imidlertid hvorvidt personer med innvandrerbakgrunn rammes særlig uheldig av den pågående økonomiske krisen. Spørsmålet er følgelig ikke om personer med innvandrerbakgrunn også berøres av konjunktorene, noe de selvsagt gjør.

I utgangspunktet kan man tenke seg fire hovedårsaker knyttet til at arbeidstakere med innvandrerbakgrunn er mer utsatt enn majoritetsbefolkningen. Den første dreier seg om *hvem* de er, altså diskriminering rettet mot personer med konkrete kjennetegn. En kan for eksempel tenke seg at enkelte arbeidsgivere foretrekker å sikre majoritetsbefolkningen jobb i tider med knapphet på arbeid.

En annen forklaring er orientert mot *hva* de er. Et typisk eksempel kan være at en krise rammer personer med bestemte typer utdanninger hardere enn andre. Håndverkere og arkitekter er yrker som tradisjonelt sett har vært svært utsatte i kriseperioder.

Den tredje forklaringen er relatert til *hvor* i arbeidsmarkedet personer med innvandrerbakgrunn har arbeid. Dersom de er plassert i særlig utsatte bransjer, vil det kunne øke risikoen for å bli skjøvet ut i dårlige tider. Man kan for eksempel tenke at privat sektor er

mer utsatt enn offentlig sektor, hvor beskyttelsen ofte er bedre og ikke minst knyttet til arbeidsoppgavene som utføres. Helsevesen og skole er eksempler på bransjer i offentlig sektor hvor etterspørselen etter deres tjenester i liten grad påvirkes av en krise.

En fjerde forklaring dreier seg om *når* man kom inn på arbeidsmarkedet. Gitt at ulike innvandrergrupper kommer i bestemte perioder, for eksempel flyktninger som migrerer til Norge avhengig av en bestemt situasjon i hjemlandet. For dem vil det være av stor betydning hva slags økonomisk situasjon det er i Norge når de skal gå inn og søke jobb, og dermed hvor lang ansiennitet de har når en økonomisk krise oppstår.

De fire forklaringene peker på ulike mekanismer som viser hvordan arbeidstakere med innvandrerbakgrunn kan være særlig utsatte ved svingninger i økonomien. Det er verdt å merke seg at diskriminering kan være en sentral faktor i alle de fire forklaringstypene. Før vi går mer inn i de ulike forklaringene, vil jeg derfor si litt mer om hva vi vet om diskriminering.

Diskriminering: mye debattert, lite forstått

Det finnes få entydige oppfatninger av begrepet diskriminering. Lovverket har en definisjon som i stor grad fokuserer på konsekvenser av individuelle handlinger, mens man i forskningen ofte har relatert diskriminerende handlinger til mer grunnleggende strukturelle og kulturelle føringer i samfunnet. På den måten er det nærliggende å koble begrepet til rasisme. Det skal jeg ikke skrive mer om her, men interesserte kan lese mer i Rogstad og Midtbøen (2009).²

Når det gjelder diskriminering, kan trolig de fleste enes om at begrepet er å forstå som *urettmessig forskjellsbehandling*. Det innebærer at andre utenforliggende forhold er

² Jon Rogstad og Arnfinn Haagensen Midtbøen (2009): Fra symptom til årsak. Metodiske utfordringer og forskningsetiske dilemmaer ved bruk av tester i studiet av diskriminering. Rapport nr. 2/09. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

gjort relevant, det være seg kjønn, hudfarge, religion, seksuell legning osv. Videre er det slik at den urettmessige forskjellsbehandlingen ikke trenger å være resultat av en villet handling. Resultatet, i form av systematisk urettmessig ulikhet, er tilstrekkelig.

Hva vet vi så om diskriminering på arbeidsmarkedet? I lys av oppmerksomheten fenomenet får i det offentlige ordskiftet, er det nærliggende å konkludere med at vi vet påfallende lite. Norge har da også fått kritikk internasjonalt fordi vi ikke har tilstrekkelige redskaper til å overvåke diskrimineringens art og omfang.

Denne kritikken kan også trekkes videre, ved å understreke at vi heller ikke har god kunnskap om de mange årsakene til at en del personer med innvandrerbakgrunn kommer dårlig ut. Det ser ut til å være en tendens til at offentlige myndigheter og organisasjoner anser det som et svar dersom en analyse konkluderer at botid er av betydning. Men hva betyr egentlig botid? Det må være en av de bredeste forklaringsvariabler i samfunnsforskningen. Og som kjent, en faktor som forklarer svært mye (ulikt), ender gjerne i realiteten opp med ikke å forklare noe. Kort sagt, vi trenger langt mer detaljert kunnskap om hva det er ved det å ha lang botid som virker positivt. At det for eksempel er overveiende sannsynlig at person én som har bodd i Norge i ti år, vet mer om hvor sentrale samfunnsinstitusjoner er lokalisert, hvilke politiske partier som finnes, og at Knut Hamsun er en norsk forfatter, enn person to, som har bodd i landet i ett år, kan neppe overraske noen, tvert om.

Nå skal det samtidig trekkes fram at det foreligger noe kunnskap om diskriminering. I mange år har blant annet Statistisk sentralbyrå (SSB) spurt personer med minoritetsbakgrunn om deres subjektive opplevelser med forhold som kan kategoriseres som diskriminering. Og i SSBs Levekårsdata er det informasjon om subjektiv diskriminering på flere arenaer til å identifisere et mål på den totale opplevde diskrimi-

neringen. Gitt at dataene gir et riktig bilde, viser de at det for visse grupper er om lag halvparten som har opplevd diskriminering på en eller flere av de aktuelle arenaene.³ Andre som har gjennomført liknende undersøkelser, er blant annet Institutt for samfunnsforskning (ISF) i 2003, men også for IMDi er diskriminering et sentralt emne, noe som blant annet kommer fram i «Integrert, men diskriminert».⁴

Nå kan det innvendes mot studier basert på egne erfaringer at det ikke gir noe presist bilde på det faktiske omfang. Ulike personer vil kunne oppleve hendelser helt forskjellig. Men om en ikke ser disse dataene som uttrykk for omfanget av diskriminering, men som erfaringer om 'utenforskap' i samfunnet, gir det stor mening å tolke data om subjektive erfaringer. Om de er aldri så subjektive, er det likefullt nettopp slike fortolkninger som er grunnlaget for hvordan mennesker skaper mening og forståelse av eget liv og livssituasjon (les mer i Rogstad og Midtbøen 2009).⁵

Det finnes også flere andre typer av metoder som er brukt for å fange opp omfanget av diskriminering. I noen tilfeller har man spurt om holdninger blant dem man antar at potensielt sett kan diskriminere, slik som arbeidsgivere, boligutleiere, dørvakter osv. Økonomer har i tillegg prøvd en annen metode, hvor de i stedet for å studere diskriminering, søker å eliminere alle andre rimelige forklaringer. Da er logikken at den delen de ikke klarer å forklare med rimelige argumenter, må inneholde diskriminering. Og om de da ikke finner noen forskjell etter å ha undersøkt betydningen av alle rimelige forklaringer, kan de konkludere med at det ikke er diskriminering.

3 <http://www.ssb.no/emner/00/02/innlev/tab-2008-02-06-07.html>

4 IMDi 9-2008. Integrert, men diskriminert.

5 Jon Rogstad og Arnfinn Haagenes Midtbøen (2009): Fra symptom til årsak. Metodiske utfordringer og forskningsetiske dilemmaer ved bruk av tester i studiet av diskriminering. Rapport nr. 2/09. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Nylig har imidlertid Institutt for samfunnsforskning (ISF) fått midler til å gjennomføre såkalte situasjonstester. Det er navnet på en kvasiekperimentell metode for å måle omfanget av diskriminering i ansettelsesprosesser på arbeidsmarkedet. To iscenesatte personer, én med synlig minoritetsbakgrunn og én med majoritetsbakgrunn, søker på faktisk utlyste jobber. Testpersonene gjøres identiske langs alle relevante variabler bortsett fra navn og hudfarge, som dermed tjener som markører for arbeidsgivernes potensielle forestillinger om arbeidssøkernes etnisitet. På den måten kan man få et presist uttrykk for omfanget av den urettmessige forskjellsbehandling som eventuelt finner sted. Metoden har sin styrke i at den er unik for å avdekke omfanget av urettmessig forskjellsbehandling. Svakheten er at metoden også er heftet med visse forskningsetiske betenkeligheter knyttet til mangel på informert samtykke (se mer om metoden og diskusjon av de etiske spørsmål i Rogstad og Midtbøen 2008).⁶

Så kan man spørre om det er riktig og viktig å sette fokus på diskriminering. Ville man ikke få gjort mer om vi bare rettet søkelyset mot arbeidsgivere som har utviklet gode strategier og som lykkes med dette? Her er det nærliggende å oppfordre til å ha to tanker i hodet på samme tid. For det er viktig å løfte fram gode rollemodeller, både blant personer med minoritetsbakgrunn og arbeidsgiverne (Rogstad 2001).⁷ Gode eksempler virker inspirerende, og like viktig, det viser at noen får det til. Men gitt at diskriminering representerer et fundamentalt brudd med sentrale demokratiske rettigheter om at borgere i et samfunn skal ha like muligheter, bør vi ikke slå oss til ro med å identifisere dem som lykkes og se hva de gjør. Det er like ensidig å bare se på dem som lykkes, som det er å utelukkende fokusere på dem som ikke diskri-



minerer. Det er selvsagt en strategi for at det flerkulturelle perspektivet ikke skal true næringslivet, men samtidig kan man spørre om det er en strategi som demonstrerer at man ikke tar tematikken på tilstrekkelig alvor. Om man spør lederen for en innvandrersorganisasjon og lederen for NHO, er det gitt at vi ville få ganske ulike svar på dette spørsmålet. Behovet for å fokusere særskilt på diskriminering er også begrunnet med det faktum at det trolig er de færreste arbeidsgivere som ønsker å diskriminere, men det er likevel mange som gjør det ubevisst.

Spørsmålene som ble aktualisert under finanskrisen, var imidlertid at mange bedrifter ikke kunne fortsette som før. Markedet var et annet, noe som for mange gjorde at de måtte omstille seg noe. Tradisjonelt sett har dette rammet personer med innvandrerbakgrunn. Men i likhet med seminaret jeg nevnte innledningsvis, er det et spørsmål om det kan ligge noen muligheter i en slik krise. I det minste er det slik at endringer kan virke bevisstgjørende. La oss derfor vende tilbake til forklaringene jeg skisserte innledningsvis.

6 Jon Rogstad og Arnfinn Haagensen Midtbøen (2009): Fra symptom til årsak. Metodiske utfordringer og forskningsetiske dilemmaer ved bruk av tester i studiet av diskriminering. Rapport nr. 2/09. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

7 Rogstad, Jon (2001) Sist blant likemenn? Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet. Oslo: Unipax.

Krise: Noe skjer, men hva?

I henhold til den norske modellen er kanskje ikke spørsmålet hvorfor arbeidssøkere med minoritetsbakgrunn ofte er de første som mister jobben, men hvorfor de er de siste som kom inn i arbeidslivet. Gitt at det er de samme som kommer sist inn, og som først mister arbeidet, begrunnes det i mange tilfeller med ansiennitet, altså når de fikk jobb. I Norge er ansiennitet en type kompetanse som mange oppfatter som rettferdig kriterium for seleksjon av arbeidstakere, enten det gjelder opprykk eller oppsigelser.

En måte dagens finanskriser utfordrer systemet på, er nettopp spørsmål om faktisk ansiennitet er et egnet seleksjonsprinsipp. For mange bedrifter vil det være svært uheldig om alle de unge, som gjerne er de sist ankomne, er de som må forlate bedriften. Hvordan virker det i tilfelle inn på bedriftens evne til å tilpasse seg morgendagens arbeidsmarked? En enkel parallell kan hentes fra mediebedriftene, hvor mange har hatt store problemer de senere årene. Flere aviser har da også tilbudt sluttpakker. Og en kan ofte bli litt usikker når en ser hvem som sier ja til slike sluttpakker. De er ofte profilerte. Kanskje ikke så overraskende. For dem er jo risikoen minst. Om noen er det akkurat dem som vil kunne få jobb andre steder.

Når det gjelder minoriteter, finnes hyllemeter som viser hvordan ulike forhold har betydning. Et sentralt poeng er at arbeidsgiverne besitter et batteri av ulike og mer eller mindre legitime begrunnelser for å velge den ene søkeren framfor den andre. Dette er ikke stedet for å gå gjennom denne litteraturen. Et viktig forhold er likevel at små årsaker gir store konsekvenser. Og at vi ikke kan slutte fra oppslag av typen «Ahmed har søkt 400 jobber uten å komme til intervju», at det også er svært sterke holdninger bak. Hver søknad er en enkelt situasjon, i mikro. Men dersom preferanser for en bestemt type søker er systematisk, blir den aggregerte effekten stor. Og ikke minst opplevelsen av at muren inn til arbeidslivet er uoverstigelig.

Konjunkturer bevirker likevel at høyden på muren for å komme inn varierer. Men det er ikke bare etterspørselen etter arbeidskraft som endres avhengig av konjunktorene. Noe av det mest interessante jeg fant i mitt doktorgradsarbeid (Rogstad 2001), var at arbeidsgivernes krav for å gjøre en bestemt jobb også varierte avhengig av tilbudet på arbeidskraft. Det enkleste eksempelet er kravet om å kunne skrive og snakke norsk. I dårlige tider for bedriftene var språk oppfattet som et legitimt argument for å unnlate å ansette arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn. Mer overraskende var det at det ikke ble stilt de samme norskkravene for å gjøre samme jobb et år senere, hvor etterspørselen var økt og det var knapphet på arbeidskraft. Det er altså ikke bare tilbudet av jobber som er betinget av økonomiske konjunkturer, men også innholdet i arbeidet og kravene som stilles for å utføre dem.

I den sammenheng er det verdt å knytte en liten kommentar til statsråder med ansvar for integrasjonspolitikken, når de skal kommentere svingninger i arbeidsledigheten og økonomiske konjunkturer. Ved siste oppgangsperiode fikk man for eksempel stadig høre at innvandrergruppen gjorde det bedre enn arbeidssøkere med majoritetsbakgrunn. Dette ble begrunnet med relative endringer, hvor den prosentvise nedgangen i arbeidsledighet var større for innvandrerbefolkningen enn for den øvrige befolkningen. Men her er en liten innføring i metode nødvendig. For det første må man ikke blande prosent og prosentpoeng. For det andre er det sentralt å huske at når antallet er svært mye større i den ene gruppen enn den andre, så kan man bli forledet om man bare ser på relative endringer. En økning fra 1 til 2 er en fordobling, mens en økning fra 10 til 11 er ganske ubetydelig, relativt sett. I absolutte tall er det like stor økning.

Nå er ikke mitt poeng å trivialisere betydningen av endringer, tvert om. Trolig har det ikke vært noe bedre arbeidsmarkedstiltak enn gode tider, og tidligere erfaringer indikerer at det er rimelig å anta at arbeidstakere med

innvandrerbakgrunn rammes særlig hardt ved denne krisen også.

Samtidig kan det tenkes at siste års oppgangsperiode har skapt noen holdningsendringer av mer varig verdi enn de økonomiske tidene. Nå tror ikke jeg arbeidsgivere tar inn flere innvandrere ut over en oppgangsperiode fordi de endrer holdninger, men snarere fordi de ser det som en løsning på et arbeidskraftproblem. Men denne årsaken forhindrer ikke at mange arbeidsgivere nå har en helt annen erfaring med ansatte med innvandrerbakgrunn enn de hadde under forrige kriseperiode. Kort sagt, vi vet enda ikke om sist inn også gir først ut i dag. Da Raaum og jeg gjorde våre analyser, basert på data fra 1990-tallet, var det bare et fåtall arbeidsgivere som hadde erfaring med å ha ansatte med innvandrerbakgrunn. Nå er det helt annerledes. I dag er det en bred erkjennelse av at Norge er og vil forbli et flerkulturelt samfunn. Den endrede mentaliteten omfatter trolig også mange arbeidsgivere.

Epilog

Da jeg satt på flyet for å reise hjem etter seminaret nordpå, var jeg usikker. Om innlegget mitt hadde ført til noe, så var mitt håp at ikke flyktninger som var plassert i kommunen, skulle få unngjelde for endringer de ikke kunne noe for. Det var et behov for et skifte av perspektiver. Hva er problemet?

I setet ved siden av meg satt det en eldre mann. I vårt felles forsøk på å unngå å søle



kaffe på den andre, kom vi i snakk. Han hadde vært på seminaret. Han takket. Vi trenger et blikk utenfra, la han til.

– Du vet, alle vil gjøre det vi alltid har gjort, og se verden på samme måte som vi alltid har gjort. Ta meg. Jeg har en kone fra India. Det første jeg sa da jeg besøkte hennes foreldre, var «Oh, India is really nice and sunny». Men da så de på meg med et nærmest aggressivt blikk. Min kone forklarte at: «hos oss kan du ikke si nice and sunny i samme setning. Sol er tørke, regn er liv. Hos oss heter det derfor nice and rainy.»

En hes latter bredte seg, men forsvant brått.

– Når det gjelder hatet mot fotballaget-du-vet-men-jeg-ikke-skal-nevne-navnet-på, så må du ikke blande deg. Her er det ting du tydeligvis ikke forstår. Og bare så du vet det, vi skal banke dem på søndag.

Noen perspektiver står fast. Kanskje det er like greit, bare man er åpen for å endre andre som er viktigere?

Nektet å gi seg



«Selv om du har god utdannelse, får du ikke jobb. Det er bare å gi opp». Dette budskapet gjorde Joseph Domfeh forbannet. Og fikk ham til å stå på ekstra. I dag er han miljørådgiver i SFT.

De suser ut av døren, hopper på syklene eller småløper ned mot t-banen på Helsefy. For de fleste ansatte i Statens forurensingstilsyn er arbeidsdagen over, men ikke for Joseph Domfeh. Han er travelt opptatt med et EU-prosjekt om EU/Afrika-avfallssamarbeid.

– Jeg er veldig fornøyd med jobben min. Jeg merker at jeg utvikler meg, og ser at jeg gjør en innsats for miljøet og samfunnet. Jeg er veldig opptatt av miljøspørsmål, sier Domfeh (37).

Han er en av 12 rådgivere i seksjon for avfallsgjenvinning og farlig avfall i SFT. Han har en mastergrad i miljø og ressursforvaltning fra Tyskland, og har nøyaktig den kompetansen SFT trenger.

Fakta

Navn: Joseph Sarfo Domfeh

Yrke: Rådgiver Avfallsseksjonen, Statens forurensingstilsyn (SFT).

Bakgrunn: Født og oppvokst i Ghana, kom til Norge 23. desember 2003.

Bachelorgrad i biokjemi fra Ghana.

Mastergrad i miljø og ressursforvaltning fra Tyskland. Masterstudie i ernæring og menneskerettigheter fra Universitetet i Oslo.

Råd til arbeidssøkende innvandrere:

– Behold troen på deg selv. Vis fram din karisma og personlighet. Ikke se på deg selv som del av en gruppe, men som en person med unike kvaliteter. Og ta utdanning.

– Det er nettopp avfall og avfallsproblematikk jeg kan noe om. Her får jeg brukt mine evner og kunnskaper, sier han.

Ned korridoren på vei til Domfeh's kontor møter vi sjefen hans, Kari Aa. Det var hun som ansatte ham for to år siden.

– Vi er kjempefornøyde med å ha Joseph her. Han kan masse om avfallshåndtering, særlig til og fra afrikanske land. Nå har han fått prosjektlederansvar for et EU-prosjekt, sier hun.

Veien til drømmejobben har imidlertid vært lang for Domfeh. Etter at han kom til Norge 23. desember 2003, med bachelorgrad fra hjemlandet Ghana og mastergrad fra Tyskland, var livet lenge vanskelig. Han brukte det første året på norskurs, og besto norsk både muntlig og skriftlig etter ni måneder. Men da han begynte å søke jobber, var svaret alltid det samme: «Takk for søknaden, stillingen er nå besatt».

– Jeg søkte over 40 stillinger. I mange av jobbene var jeg overkvalifisert. I andre hadde jeg ikke de rette kvalifikasjonene. Jeg ville helst jobbe med noe innen miljø, sier han.

Etter en stund merket han at de negative tankene kom. Han hadde kommet til Norge på familiegjenforening, hans ghanesiske kone har bodd her i 14 år og de har tre barn sammen. Men avslagene begynte å tære på ham.

– Jeg tenkte på å flytte. Til Storbritannia eller USA, eller tilbake til Ghana. Det gjorde vondt å være her med en god utdanning, uten å få jobb.

Kona, som selv jobber som kjøkkensjef på hovedkontoret til Choice, oppmuntret ham til å være tålmodig. Til å holde ut og være optimistisk. Hun sa hun var helt sikker på at han ville få en jobb. Men av andre innvandrere fikk Domfeh høre noe annet: «Det er bare å gi opp, du får ikke jobb uansett hvor god utdanning du har», sa de til ham.

– De negative kommentarene styrket meg. Jeg ble fornærmet, og ville bevise at det ikke handler om hudfarge eller gruppe, men hva du gjør som individ. Hver person avgjør sin egen skjebne, sier Domfeh.

Var det frustrerende å høre?

– Ja, det var det. Det var vanskelig å være arbeidsledig, og det ble ikke bedre av å møte slike holdninger. Noen mente at jeg kastet bort tid med å søke på relevante jobber, og at jeg ville ende opp som drosjesjåfør eller renholdsarbeider uansett. Slike holdninger gjør det vanskeligere for innvandrere i Norge.

Han fikk en jobb på Universitetet i Oslo som forskningsassistent og kurskoordinator, som han hadde i halvannet år. Da professoren som ga ham jobben så CV'en hans, sperret hun opp øynene. Maken til overkvalifikasjoner hadde hun aldri sett.

– Ja, jeg var jo overkvalifisert. Men jeg måtte begynne et sted, jeg måtte komme meg inn på arbeidsmarkedet.

Av de vel 40 jobbsøknadene han sendte, ble han innkalt til to intervjuer: Mattilsynet og SFT. Men etter noen uker fikk han det samme, gamle brevet: «Takk for søknaden, stillingen er nå besatt. Lykke til videre.»

Men denne gangen ville ikke Domfeh gi seg. Han mente han satt inne med kunnskaper som forurensingsmyndighetene hadde bruk for. Derfor sendte han et brev til SFT. Der skrev han om eksporten og importen av avfall til Afrika, og om hva Norge kan gjøre for å hindre dumping av farlig avfall til Afrika – et problem som vokser for hvert år. Ikke lenge etter fikk han til svar: «Kom å gi oss en presentasjon om problematikken, og hvilke løsninger du ser for deg».

Under presentasjonen fortalte han om avfallshåndteringen i Ghana, og om hvordan landet ikke hadde noe organisert sortering av farlig avfall.

Kort tid etter fikk han en telefon fra personalavdelingen: SFT hadde ordnet med et tre måneders engasjement i samarbeid med NAV, med mulighet for forlengelse. Sjansen han hadde ventet på, var kommet.

– Jeg ville ikke sitte hjemme og vente på svar på søknader. Jeg bestemte meg for å oppsøke organisasjoner og bedrifter, og vise initiativ. Det lønner seg å stå på, og jeg tror du kommer langt med karisma og personlighet, sier han.

I løpet av de tre månedene imponerte han kollegene, samtidig som han ble bedre og bedre i norsk. Han fikk forlenget stillingen med et ni måneders vikariat. Så, 15. desember 2008, ble han fast ansatt. En merkedag, et gjennombrudd i Joseph Domfeh's liv! Nå bor han sammen med kona og deres tre barn i Flateby, 45 minutter utenfor Oslo. Selvsagt reiser han kollektivt til jobben hver dag.

– Jeg vil lære barna mine at alt er mulig. Jeg vil være et forbilde for dem. Når folk sier at utdannelse ikke er nødvendig, at innvandrere ikke får gode jobber uansett, vil jeg fortelle barna: Slike holdninger gjør det bare verre, sier Domfeh.

Hva tenker du om fremtiden?

– En dag vil jeg reise hjem igjen til Ghana for å hjelpe landet med miljøproblemene. Det har jeg bestemt meg for. Prosjektet jeg jobber med nå er en god start. Gjennom jobben i SFT har jeg knyttet kontakter med folk i Ghana. I november reiser jeg til Ghana sammen med prosjektteamet.

Når tenker du å dra tilbake?

– Det vet jeg ikke ennå. Om noen år, tror jeg.

Er kona di enig i det?

– Ikke helt. He, he... hun er litt mer norsk enn meg.

Innvandrere og psykisk helse: Psyk av arbeidsledighet?



Ragnhild Aasen Jacobsen er politisk rådgiver i Rådet for psykisk helse. Rådet for psykisk helse er en frittstående, humanitær organisasjon som arbeider for å skape et best mulig liv for mennesker med psykiske problemer og deres nærmeste. Aasen Jacobsen er cand. polit fra Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) i Trondheim og har tidligere blant annet jobbet i Kommunal- og regionaldepartementet, Utlendingsdirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

«Ledighet skader helsen,» skriver professor og divisjonsdirektør ved Folkehelseinstituttet Arne Holte i Aftenposten (Holte 2009). Han viser til at arbeidsledighet gir flere psykiske lidelser, og at dette henger sammen med at det å stå utenfor arbeidslivet truer vår opplevelse av mening i tilværelsen, vår selvfølelse og vår daglige omgang med andre. Særlig er det angst og depresjoner som knyttes til tap av arbeid.

Finanskrisen har gitt seg utslag i økende arbeidsledighet også her i Norge. Arbeidsledigheten øker mer blant innvandrere enn i den øvrige befolkningen. Om innvandrere rammes hardere av dårlig psykisk helse ved arbeidsledighet, er et komplisert spørsmål som det ikke er lett å gi svar på. Men det vi vet, er at innvandrere fra ikke-vestlige land har dårligere psykisk helse (bl.a. Dalgard 2005) enn befolkningen for øvrig. Vi vet også at dårlig psykisk helse som angst og depresjon er tett knyttet opp mot levekår, grad av sosial støtte og integrasjon i det norske samfunnet. I denne artikkelen drøfter vi forholdet mellom psykisk helse og arbeidstilknytning i befolkningen generelt og hos innvandrere spesielt. Vi ser også på i hvilken grad helsetjenesten innen psykisk helse fanger opp personer med innvandrerbakgrunn og deres behov. Til slutt kommer vi med noen anbefalinger til myndighetene knyttet til disse spørsmålene.

Deltakelse i arbeidslivet kan påvirke den psykiske helsen både positivt og negativt

Det er nære sammenhenger mellom psykisk helse og deltakelse i arbeidsliv, både negative og positive sammenhenger. Noen får dårligere psykisk helse av arbeidet, noen kan ikke jobbe fordi de har store psykiske plager, andre får ikke jobb fordi de har eller har hatt psykiske vansker og dermed stenges ute. Man kan også få psykiske plager av å miste jobben eller aldri få muligheter i arbeidslivet når man ønsker å jobbe.

Selv om det å ha en jobb ofte framholdes som positivt for den psykiske helsen, innebærer deltakelse i arbeidslivet psykisk uhelse for noen. Studier fra Sverige viser at personer med innvandrerbakgrunn har større risiko for psykiske og psykosomatiske plager enn den øvrige svenske befolkningen, blant annet utbrenthet, angst, depresjoner og dårlig selvfølelse. Dette ble synliggjort blant annet gjennom høyere og lengre sykefravær. Innvandrere oppga flere negative arbeidsmiljøforhold, som liten innflytelse over arbeidssituasjonen og lavere status, enn sine kolleger (Scharfft 2005). En studie av kvinnelige renholdsarbeidere viser at svært mange sliter psykisk, og i særdeleshet de med innvandrerbakgrunn. 33 prosent av kvinnelige renholdsarbeidere med utenlandsk bakgrunn oppga i studien at de har psykiske plager som kan relateres til angst og depresjoner. Kvinnelige renholdere født utenfor Norge er



dermed tre ganger så utsatt for angst og depresjon som den kvinnelige befolkningen for øvrig, der 8,5 prosent har psykiske plager (Gamperiene, 2008).

Samtidig vet vi at det er positive effekter av å være i jobb. Det å delta i fellesskapet, gjennom jobb eller annen aktivitet, beskytter mot psykiske plager og kan bidra til bedring for dem som rammes av psykisk sykdom. Arbeid har betydning for den enkeltes identitet og stilling i samfunnet. Mestring og selvtillit er for mange knyttet til arbeid. Arbeid sikrer inntekt og reduserer fattigdom. Det er svært viktig å ha et psykisk helseperspektiv i arbeids- og velferdspolitikken, og med et langt bredere fokus enn på økonomiske grunner og det å hindre at folk blir uføretrygdet. For Rådet for psykisk helse er deltakelse i arbeidslivet langt mer enn å sikre den enkelte mulighet til å forsørge seg. Et inkluderende arbeidsliv er med på å skape mening og mestring for hver og en av oss og å bidra til bedre psykisk helse.

I hvilken grad arbeidsdeltakelse bidrar til god eller dårlig psykisk helse, henger sammen med psykososiale arbeidsforhold og hvordan man opplever sin egen arbeidssituasjon.

Dessverre er fortsatt mange med innvandrerbakgrunn sysselsatt i næringer der det er mindre egeninnflytelse over arbeidssituasjonen. Det kan bety at deltakelse i arbeidslivet for en del innvandrere har mindre positiv effekt enn det har for etnisk norske, som vist i den svenske studien.

Blir man arbeidsledig, har man høyere risiko for å oppleve psykiske plager enn folk som er i jobb. Dette gjelder alle mennesker, uavhengig av etnisk opprinnelse og oppholdsgrunnlag i landet. Flere undersøkelser peker på at arbeidsledighet over tid bidrar til økt hyppighet av psykiske plager, først og fremst angst og depresjon (Dalgard mfl. 2006). Den samme undersøkelsen viser at personer med psykiske plager i mindre grad kommer tilbake til arbeidslivet ved ledighet. De som står uten jobb, har tre-fire ganger høyere sannsynlighet for å ha betydelige psykiske plager sammenliknet med dem som er i jobb, viser Levekårsundersøkelsen fra 2005 (Rognerud mfl. 2008). Lav sosioøkonomisk status er også en risikofaktor for å utvikle psykiske helseplager (Dalgard mfl. 2006). Arbeidsledighet i seg selv kan medføre lavere sosioøkonomisk status. Personer med kort utdanning og løs tilknytning til arbeidslivet, og som

allerede har lav sosioøkonomisk status, har større sjanse for å bli arbeidsledig. Det å stå uten arbeid kan gjøre at man får svært dårlig økonomi, og fattigdom eller dårlig økonomi er i seg selv en risikofaktor for dårlig psykisk helse.

Om arbeidsledige personer med innvandrerbakgrunn i større eller mindre grad enn arbeidsledige i befolkningen for øvrig har psykiske lidelser, har vi ikke funnet tall på. Men vi vet at ledigheten er høyere blant innvandrere enn befolkningen for øvrig (www.ssb.no), og vi vet at forekomsten av psykiske helseproblemer er større blant innvandrere enn i befolkningen ellers. Psykiske plager hos innvandrere henger i meget stor grad sammen med livet og levekårene i Norge, og er ikke utelukkende knyttet til flukt, traumer fra hjemlandet, savn etter familie osv. (Hauff, 2006).

Arbeidslivet kan gi nettverk og minske isolasjon

Sosialt nettverk og mulighet for sosial støtte i sine omgivelser beskytter mot psykiske problemer. På mange arbeidsplasser betyr arbeidskolleger tilgang til et sosialt nettverk og kan også fungere som sosial støtte. Undersøkelser viser at sosial isolasjon og manglende sosial støtte ved for eksempel negative livshendelser øker risikoen for psykiske helseproblemer. Sosial støtte fungerer som en buffer som styrker individets mestringsevne (Dalgard mfl. 2006). Det viser seg at sosial støtte også har en positiv effekt på den psykiske helsen i seg selv, ikke bare ved negative livshendelser. Det handler om en grunnleggende trygghet om at støtten finnes der om noe skulle hende.

Folk har behov for å høre til. Det er ikke gitt at en arbeidsplass gir mulighet til verdifull tilhørighet, og det finnes mange andre arenaer der man kan søke tilhørighet, nettverk og sosial støtte. Men arbeidsplassen er en viktig arena i et land der mange jobber. Norge har høy deltakelse i arbeidslivet sammenliknet med mange andre land (NOU

2008:6). For eksempel ligger Norge på verdenstoppen når man ser på kvinners deltakelse i arbeidslivet generelt, og småbarnsmødre spesielt. Generelt er rollen som arbeidstaker sentral for mange som bor i Norge. Betydningen av arbeid kan dermed vise seg å ha betydning ut over personlig behovstilfredsstillelse. Vår plass i arbeidslivet sier noe om vår posisjon i fellesskapet og samfunnet. Det er nærliggende å anta at tap av arbeid kan være tyngre i et samfunn med så stor vekt på deltakelse i arbeidslivet. Samtidig har man i Norge såpass gode ordninger for dem som står utenfor arbeidslivet, at det å stå uten arbeid ikke nødvendigvis fører inn i fattigdom. Dette kan veie noe opp for den psykiske belastningen det kan være å miste jobben eller ikke klare å komme seg inn i arbeid.

Innvandrere kan føle seg særlig rammet av nedgangstider

Arbeidsledigheten blant innvandrere har alltid vært høyere enn i befolkningen for øvrig, både i gode og dårlige tider. Yrkesdeltakelsen blant enkelte grupper innvandrere, spesielt fra noen land i Afrika og Asia, er betydelig lavere enn i befolkningen for øvrig. Muligheten for å få arbeid ser ut til å være mindre for personer med innvandrerbakgrunn; dette gjelder i særdeleshet første generasjon innvandrere. Det er mange grunner til høyere ledighetstall og lavere yrkesdeltakelse, blant annet manglende språkkunnskaper og kvalifikasjoner. Mye tyder på at personer med innvandrerbakgrunn diskrimineres på det norske arbeidsmarkedet (IMDi 2008). Diskriminering regnes som en risikofaktor for å utvikle psykiske problemer (Dalgard mfl. 2006). I et psykisk helseperspektiv er det viktig å være oppmerksom på at innvandrere dermed kan være ekstra psykisk sårbare ved arbeidsledighet. De kan ha en opplevelse av ikke bare å rammes av dårlige tider, men i tillegg rammes hardere på grunn av hudfarge, religiøs tilhørighet eller etnisk opprinnelse.

Diskriminering kan dessuten ta motivasjonen fra mennesker som fra før av har en ulempe



på arbeidsmarkedet gjennom å ikke ha norsk som morsmål, være relativt nyankommet eller ikke ha vært i arbeid på mange år. Motløshet, uforutsigbare og negative framtidssikter er faktorer som kan påvirke den psykiske helsen negativt.

Større reduksjon av livskvalitet for menn dersom de mister jobben

I mange samfunn, til en viss grad også i det norske, er deltakelse i arbeidslivet og forsørgerrollen viktig for menn og deres opplevelse av å fylle en verdsatt og maskulin rolle. Menn, særlig i kulturer med tradisjonelt kjønnsrollemønster, kan føle skam om de ikke kan forsørge familien ordentlig. Karin Harsløf Hjelde har undersøkt psykisk helse og forståelse av psykiske lidelser hos somaliere i Norge og Finland (Hjelde 2008). Hun peker blant annet på at en del somaliske menn føler skam, og lett mister selvfølelsen, blir bekymret, triste og deprimerte. Ikke bare er de ute av stand til å forsørge familien i Norge, de er heller ikke i stand til å følge opp det de opplever som forpliktelser overfor familie i hjemlandet. Begrepet depresjon er ukjent for de fleste somaliere, og Hjeldes informanter hevder at depresjon ikke finnes i Somalia. De

snakker om et begrep som ser ut til å likne på depresjon, *buufis*. Heller ikke *buufis* eksisterer i Somalia, hevder informantene, og mener at dette er en psykisk tilstand som oppstår blant somaliere i diaspora i vestlige land. Tilstanden beskrives som en sterk følelse av verdiløshet, og forekommer i første rekke hos menn som ikke har arbeid og dermed ikke kan forsørge familien, slik han burde. Han er ofte alene og tenker negative tanker. Spørsmålet fra Hjelde om dem som ser ut til å ha *buufis*, er mennesker som har opplevd spesielt traumatiske ting før de kom til Norge, blir avvist av informantene. Det synes å ha en klar sammenheng med opplevelsen av livet i Norge.

Innvandrere er en sammensatt gruppe og man kan ikke trekke slutninger fra et utvalg somaliere i Hjeldes studier til å gjelde alle innvandrere i Norge. Men funnene er gjenkjennelige, også når det gjelder arbeidsledighet hos etniske nordmenn. Ifølge Ytterdal og Fugelli (Ytterdal og Fugelli 2000) har menn en større reduksjon av livskvalitet om de mister jobben, sammenliknet med kvinner. En mulig forklaring de oppgir, er at menn i større grad opplever en eksistensiell tapsopplevelse, og at kvinner sannsynligvis har lettere for å finne meningsfulle alternative sosiale roller.

Rådet for psykisk helse argumenterer for at en generell god integreringspolitikk medfører positive effekter som deltakelse i samfunnet og opplevelse av mestring, som igjen bidrar til god psykisk helse. Det er imidlertid et paradoks at det ser ut til at god integrering har god effekt på den psykiske helsen hos innvandrer menn, men kan ha negativ effekt hos kvinner med innvandrerbakgrunn (Dalgard og Thapa 2007). Dalgard og Thapa finner at sosial integrasjon, målt i norsk-kunnskaper, lesing av norske aviser, kontakt med nordmenn, deltakelse i lønnet arbeid etc. virker positivt på den psykiske helsen hos menn med innvandrerbakgrunn, mens det for kvinner kan gi økt risiko for psykiske plager. Forklaringen antas å ligge i at deltakelse i det norske samfunnet utfordrer tradisjonelle kvinnelige kjønnsroller blant innvandrere, noe som kan bidra til normkonflikt, truet selvfølelse og tap av følelsen av identitet.

Samtidig vet vi at gode møteplasser for innvandrerkvinner kan bidra til at kvinner finner ut av isolasjon og opplever mestring i det nye samfunnet. Isolasjon og manglende muligheter til å delta i det samfunnet man lever i, utfordrer den psykiske helsen.

Tidlig hjelp mot psykiske plager

Finanskrisen medfører økende arbeidsledighet blant innvandrere. Det er imidlertid ikke slik at arbeidsledig den ene dagen betyr psykiske lidelser med behandlingsbehov den neste. Depresjon er den lidelsen som har størst sammenheng med arbeidsledighet og passivitet, og det er viktig at «medisinen» mot depresjon som følge av arbeidsledighet ikke først og fremst søkes i en styrket spesialisthelsetjeneste. Den viktigste innsatsen må være knyttet til NAV og kommunene, som må sørge for at ledige får muligheter til aktivitet og eventuelt kvalifisering, både for å ha noe meningsfylt å holde på med mens man er ledig, og for å styrke den enkeltes mulighet for å komme tilbake i arbeid. Holte påpeker i sin artikkel i Aftenposten at det finnes gode redskaper for tidlig intervensjon mot angst og depresjon, som mestringskurs for depresjon

og belastning, trening og kognitiv terapi. I likhet med Holte etterlyser Rådet for psykisk helse at slike lavterskeltilbud gjøres tilgjengelig gjennom kommunal psykisk helsehjelp. Folk som opplever arbeidsledighet og andre belastninger som utfordrer den psykiske helsen, må få hjelp før det utvikler seg til alvorlige lidelser. En utfordring til ansvarlige instanser for slike lavterskeltilbud er å gjøre dem tilgjengelig også for innvandrerbefolkningen, blant annet gjennom målrettet informasjonsarbeid mot denne gruppen.

Noen vil også ha behov for hjelp fra spesialisthelsetjenesten. Mange med innvandrerbakgrunn vegrer seg for å oppsøke hjelp eller kjenner ikke til at det er hjelp å få. Dette viser blant annet Hjelde's studie (Hjelde 2008) og erfaringer fra helsetjenestene. Berg og Johnsen (2004) viser at personer med innvandrerbakgrunn oftere blir innlagt med tvang i akuttpsykiatrien og ser en mulig sammenheng med at innvandrergruppen ikke søker hjelp eller når fram til innleggelse ved kontakt med allmennlegene. Den psykiske helsetjenesten i Norge er bygd opp, utviklet og organisert med utgangspunkt i majoritetsbefolkningens forståelse av psykisk helse, sykdom og behandling. Mange minoriteter i Norge har opprinnelse fra områder eller land som helt eller delvis mangler tjenester som arbeider med psykisk helse i norsk forstand. For mange vil det kanskje ikke være et alternativ å oppsøke den psykiske helsetjenesten selv om man kjenner seg sterkt plaget, for eksempel som følge av arbeidsledighet, selv om tilstanden fra et norsk helsefaglig perspektiv er en psykisk sykdom. Det å ha en psykisk lidelse kan for noen være svært skambelagt og tabu, og det blir derfor fortiet og skjult.

Sider ved den vestlige medisinske tradisjonen kan virke fremmed for en del minoriteter i Norge. For en del mennesker med innvandrerbakgrunn vil tilstander som helsevesenet betrakter som psykisk lidelse, ikke uten videre bli sett på som et medisinsk/psykologisk problem. Forståelsen kan heller basere seg på at lidelsen har en religiøs eller åndelig

forklaring som dreier seg mer om ens forhold til Gud, og ofte ses som Guds straff. Lidelsen kan også forstås som et resultat av ens forhold til andre mennesker; man har kanskje fått kastet det onde øye på seg eller er blitt forhekset.

I noen samfunn finnes dessuten ikke de vestlige begrepene for psykisk sykdom som schizofreni og depresjon i språket. Psykiske plager, som for eksempel depresjon og angst, kan bli presentert som kroppslig ubehag eller fysisk sykdom. Mange leger har erfaringer med pasienter med innvandrerbakgrunn som kommer med hodepine og vondt i kroppen, symptomer som viser seg ofte å ha sammenheng med psykiske plager.

Et annet problem som kan oppstå som følge av ulike forståelser rundt psykiske problemer, er at pasienter kan oppleve at de ikke blir møtt og tatt alvorlig når det gjelder forståelse av egen lidelse. Dette kan føre til at de holder sine forklaringer for seg selv, fordi de vet at de ikke er gyldige i vestlig sammenheng. Resultatet kan bli manglende kommunikasjon fordi behandleren tror de har en felles forståelse av problemene eller behandlingen, mens pasienten på sin side sitter med helt andre oppfatninger. Når pasienter ikke blir møtt med respekt for sin forståelse, avslutter de vanligvis behandlingen.

Anbefalinger og avslutning

Den beste forebyggingen mot dårlig psykisk helse hos hver og en av oss handler om muligheten til å leve et godt liv, med en økonomi man kan leve av, en jobb man trives med, normalt gode boforhold, mulighet til deltakelse i samfunnet og tilhørighet til familie, nettverk og lokalsamfunn. Det kan lyde som klisjeer, men dette er motsatsene til levekårsmessige og sosiale risikofaktorer for dårlig psykisk helse som dårlig økonomi, dårlige boforhold, arbeidsledighet, ensomhet, isolasjon og marginalisering.

Det betyr at den viktigste måten myndighetene kan sikre god psykisk helse hos



innvandrerbefolkningen på, er gjennom vanlige integreringstiltak, med fokus på gode levekår og inkludering. En politikk for inkludering i arbeidslivet vil være svært viktig, særlig i nedgangstider. Det å være i jobb kan i seg selv bidra til god psykisk helse, og kan også utløse andre gode virkninger på den psykiske helsen som bedre økonomi, inkludering i et fellesskap og muligheten for en verdsatt rolle.

Det er imidlertid viktig å jobbe for at innvandrere ikke lett havner i jobber med negative arbeidsmiljøfaktorer, jf. den svenske studien vi tidligere har referert til (Scharff 2005). Da vil deltakelse i arbeidslivet gi liten positiv effekt på den psykiske helsen, det kan tvert imot bidra negativt. En del innvandrere sliter med å få jobber de formelt sett er kvalifisert til, og en del opplever seg diskriminert. Arbeid for et åpent og inkluderende arbeidsliv er derfor like viktig som norskopplæring og kvalifisering.

Rådet for psykisk helse er av den oppfatning at det er for lite kunnskap om innvandreres opplevelse av psykiske helsetjenester og brukerperspektivet på hva de mener er gode møter og god hjelp. Skal man kunne møte alle brukere av helsetjenestene likeverdig, må tjenestene tilpasse seg brukerne og deres forståelse av egen helse. Det handler både om å sikre at folk faktisk oppsøker hjelp og vet at hjelp finnes, og at man sørger for møter mellom helsepersonell og bruker som gir gode vilkår for hjelp og behandling. Minoritetsperspektiv i helsetjenesten er generelt viktig, men vi vil hevde at det er spesielt viktig innenfor psykisk helse der man ikke kan ta en blodprøve for å avdekke sykdom, men er helt avhengig av verbal kom-

munikasjon og felles forståelse av brukerens situasjon og mulige veier til bedring.

I den offentlige debatten om innvandrere og psykisk helse knyttes problemstillingen raskt opp mot alvorlige hendelser som det mye omtalte trikkedrapet, det snakkes om traumatiserte flyktninger som på bakgrunn av krig og overgrep har psykiske problemer. Dette er en liten del av bildet. Det er viktig å ha et bredere fokus. Hele innvandrerbefolkningen har høyere forekomst av psykiske plager, ikke bare de med flyktningbakgrunn (Dalgard 2005). Og også for mennesker med bakgrunn fra krig og flukt er det livet og levekårene i Norge som ser ut til å gi størst utslag hva gjelder dårlig psykisk helse (Hauff 2006). Alle kan rammes av dårlig psykisk helse, enten man er rik eller fattig, kvinne eller mann, har innvandrerbakgrunn eller etnisk norsk opprinnelse osv. Men dessverre er det en rekke levekårsmessige faktorer som gjør enkelte grupper mer utsatt. Gode levekår i hele befolkningen er derfor den beste medisinen mot dårlig psykisk helse.

Det vises for øvrig til Rådet for psykisk helse rapport «Psykisk helse i et flerkulturelt samfunn» for flere konkrete forslag til tiltak, både når det gjelder helse og inkludering.

Referanser

Berg, J.E. og E. Johnsen (2004): Innlegges innvandrere oftere enn etniske nordmenn i akuttpsykiatriske avdelinger? Tidsskrift for Den norske legeforening 2004:5 124:634-6.

Dalgard, Odd Steffen (2005): Psykisk helse blant innvandrere i Oslo. Resultater fra befolkningsundersøkelser. Artikkel i «Utfordringer innen helse og omsorg blant minoriteter – Tilbakeblikk og erfaringer», NAKMI.

Dalgard, Odd Steffen og Suraj Bahadur Thapa (2007): Immigration, social integration and mental health in Norway, with focus on gender differences; BioMed Central: Clinical Practice and Epidemiology in Mental Health 2007, 3:24doi:10.1186/1745-0179-3-24.

Dalgard, Odd Steffen med flere (2006): «Sosiale risikofaktorer, psykisk helse og forebyggende arbeid». Rapport 2006/2, Folkehelseinstituttet.

Fugelli, P. og T. Ytterdal (2000): Helse og livskvalitet blant langtidsledige. Tidsskrift for Den norske legeforening nr. 11/2000.

Gamperiene, Miple (2008): «Health and work environment among women in unskilled occupations», Universitetet i Oslo, institutt for allmenn- og samfunnsmedisin.

Hauff, Edward (2006): Intervju i «Minoriteter og psykisk helse». Temahefte utgitt av Rådet for psykisk helse.

Hjelde, Karin Harsløf (2008): Somalieres forståelse av psykisk helse, sykdom og behandling i eksil (Del II: Konsekvenser for psykisk helsearbeid.) Artikkel i Tidsskrift for psykisk helsearbeid vol 5 2008/1.

Holte, Arne (2009): «Ledighet skader helsen». Innlegg i Aftenposten 27.04.09.

IMDi-rapport 9-2008: Integreert, men diskriminert – en undersøkelse blant innvandrere fra Afrika, Asia, Øst-Europa og Sør- og Mellom-Amerika.

NOU 2008:6: Kjønn og lønn. Fakta, analyser og virkemidler for likelønn, BLD 2008.

Rognerud, Marit, Odd Steffen Dalgard og Jocelyne Clench-Aas (2008): «Levekårsundersøkelsen 2005 Psykisk helse i Norge». Rapport 2009/6 Folkehelseinstituttet

Rådet for psykisk helse (2007): Psykisk helse i et flerkulturelt samfunn.

Schafft, Angelika (2005): Skandinavisk faglitteratur om arbeid og psykisk helse. AFI-notat 6/2005.

Finanskrisa gjør flere innvandrerfamilier sårbare for fattigdom



Anne Skevik Grødem er forsker ved Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). Hennes faglige hovedinteresser er familieendring, familiepolitikk, sammenlignende velferdspolitik og fattigdom. Skevik Grødem er dr. polit fra Universitetet i Oslo.

De økonomiske nedgangstidene skaper bekymring for levekårene til de mest utsatte familiene. Vil store grupper i befolkningen plasseres på et sidespor og ikke få del i den velstanden resten av oss tross alt opplever? Vil de som har minst fra før, få enda mindre?

I de senere årene har det vært mye snakk om fattigdom i Norge. Til tross for mye politisk oppmerksomhet omkring den gjenværende fattigdommen finnes det fortsatt personer og familier i Norge som kan betegnes som fattige. Vi vet fra før at folk med innvandrerbakgrunn er overrepresenterte blant disse familiene. Derfor er det all grunn til å diskutere hva finanskrisa vil innebære for innvandrere og deres økonomiske situasjon.

I denne artikkelen skal vi først se kort på hvordan fattigdom defineres i rike land som Norge, og på hvordan fattigdom fordeler seg på ulike innvandrergrupper og på befolkningen som helhet. Vi skal kort diskutere årsaker til fattigdommen, før vi går over til å se på hva fattigdom gjør med levekårene og mulighetene for deltakelse, med særlig vekt på barns situasjon.

Innvandrere er overrepresentert blant de fattige

Fattigdom er et sterkt begrep som gir ubehagelige assosiasjoner: Det kan få oss til å tenke på sult, på det å ikke ha noe sted å bo, på å fryse i vinterkulda uten skikkelige klær

og sko. Slik absolutt fattigdom har vi heldigvis svært lite av i dagens Norge. I den moderne debatten brukes fattigdomsbegrepet synonymt med begrepet «lavinntekt»: Man er fattig hvis man har inntekt under et visst nivå. Så å si alle «fattige» i Norge har mat, klær og tak over hodet, de fleste av dem har også telefon, bil og TV. Likevel lever de ofte med betydelige savn i hverdagen. En formulering som ofte brukes om moderne fattigdom, er «knapphetens tyranni» (Stjernø 1984): De fattige sulter som regel ikke, men de må alltid være forsiktige med pengene, og selv små ekstrautgifter kan gi opphav til bekymring.

Når er inntekten så lav at man karakteriseres som fattig? Svaret på dette avhenger av størrelsen på husholdningens inntekt, hvor mange som skal leve av inntekten, og inntektsnivået i samfunnet for øvrig. EUs fattigdomsgrense er «60 prosent av medianinntekten», der medianinntekten er den inntekten som ligger midt i inntektsfordelingen i samfunnet.¹ Husholdningens samlede inntekt deles på antallet forbruksenheter i husholdningen. Individuer omregnes til forbruksenheter for å gjenspeile at det er visse stordriftsfordeler ved å bo sammen.² I 2007 levde ti prosent av den norske befolkningen i

1 Median er et mål på sentraltendens, men er mindre følsomt for ekstremverdier enn gjennomsnittet.

2 Det finnes ulike ekvivalensskalaer som omregner personer til forbruksenheter. EUs skala gir første person i husholdningen verdien 1, andre voksne person verdien 0,5, og hvert barn verdien 0,3.

husholdninger som falt under EUs fattigdomsgrense. Den tilsvarende andelen i innvandrerbefolkningen var 31 prosent, dvs. tre ganger så høy som for befolkningen som helhet. For innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Øst-Europa var andelen oppe i 37 prosent. Så man på andelen som hadde hatt inntekter under fattigdomsgrensa i en sammenhengende treårsperiode, fant man at dette gjaldt syv til ni prosent av hele befolkningen, og 35 prosent av innvandrerbefolkningen fra Asia, Afrika og Latin-Amerika. Det er imidlertid store forskjeller på fattigdomsratene i ulike innvandrergrupper. Blant innvandrere fra Sri Lanka og Bosnia-Hercegovina er andelen med lavinntekt under 20 prosent, mens den er 64 prosent blant innvandrere fra Somalia (Statistisk sentralbyrå 2008:52).

Når andelen med lavinntekt er så høy blant innvandrerne, har det sammenheng med at relativt mange bor i husholdninger der ingen er i arbeid. 33 prosent av innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika lever i husholdninger uten noen yrkestilknyttede. De høyeste andelenene uten yrkestilknyttede i husholdningen finnes blant russere, somaliere og irakere, hvor mer enn 70 prosent er i denne situasjonen (SSB 2008:84). Lavest andel har pakistanere og srilankere, hvor om lag halvparten av husholdningene mangler en yrkestilknyttet.

Tallene for familier med barn er litt annerledes, men peker i samme retning. Her kan vi støtte oss på data fra undersøkelsen Barns levekår³, som sammenligner et utvalg familier som hadde inntekt under lavinntekts-

Inntektsfattigdom i 2007, og vedvarende lavinntekt 2005–2007, etter ulike kjennemerker

	Inntektsfattige i 2007 (EU-definisjon)	Vedvarende lavinntekt 2005–2007
Hele befolkningen (ekskl. studenter)	10	9 (kvinner)
7 (menn)		
Barn under 18 år	9	7
Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre	31	27
Innvandrere/norskfødte med innvandrerforeldre fra Asia, Afrika og Latin-Amerika	37*	35
Flyktninger	39	-

* tallet inkluderer personer fra Øst-Europa og Oseania utenom Australia og New Zealand - ingen opplysninger

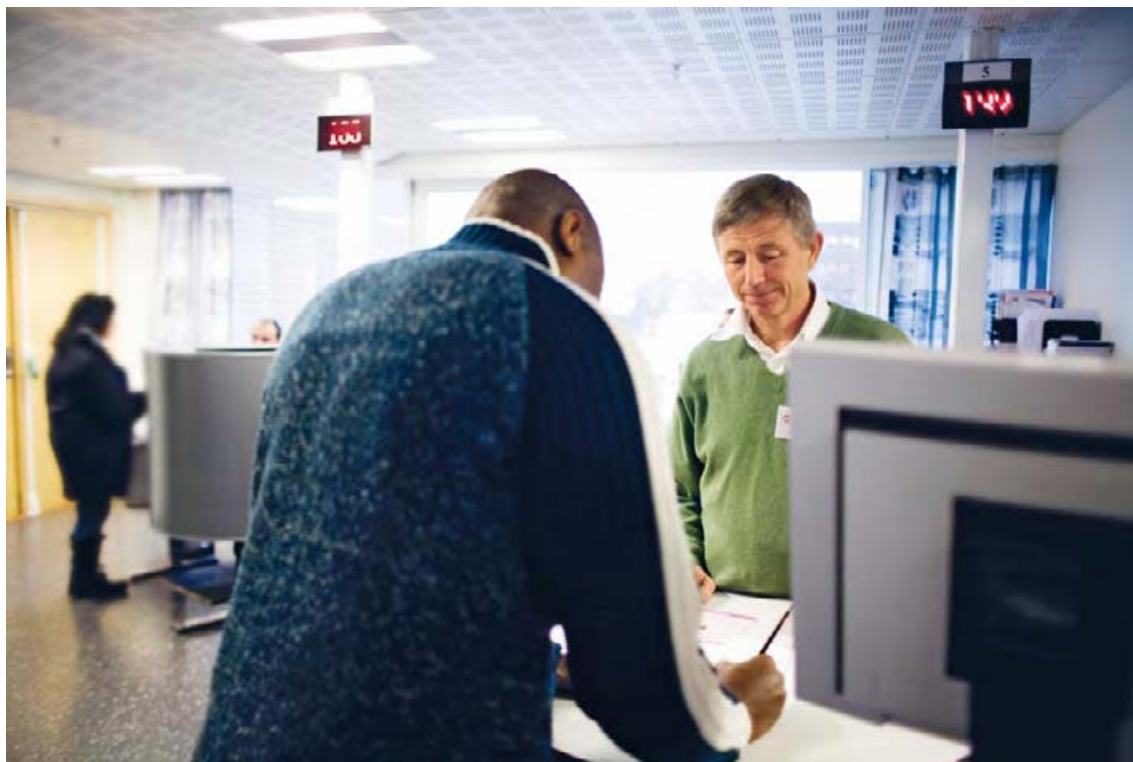
Kilde: <http://www.ssb.no/emner/05/01/inntind/>

Mangel på jobb = stor fattigdomsrisiko

Det er en svært sterk sammenheng mellom fattigdom og yrkesdeltakelse: 66 prosent av dem som har inntekter under fattigdomsgrensa, lever i husholdninger der ingen er i jobb. Til sammenligning er det bare 22 prosent av befolkningen som helhet som lever i husholdninger uten arbeidstilknytning – de fleste av disse er alderspensjonister (Statistisk sentralbyrå 2008:55). Arbeid er ikke veien ut av fattigdom for alle, i alle situasjoner, men det er likevel grunnlag for å hevde at den mest effektive måten å bekjempe fattigdommen på er å sørge for at flest mulig er i arbeid.

grensa i 2000 med et utvalg familier fra alle inntektsgrupper (Sandbæk (red.) 2004, 2008). Lavinntektsutvalget til denne undersøkelsen har et stort innslag av familier med innvandrerbakgrunn. 24 prosent av disse innvandrerbarna bodde sammen med to foreldre hvorav ingen var yrkesaktive, mens 36 prosent bodde sammen med to foreldre hvorav en hadde lønnsinntekt. Bare 26 prosent av disse barna hadde to yrkesaktive foreldre. Tilsvarende tall for familier uten innvandrerbakgrunn i lavinntektsutvalget var 3, 21 og 48, mens hele 70 prosent av undersøkelsens kontrollutvalg består av toforeldre-

³ Undersøkelsen gjennomføres av NOVA på oppdrag fra Norske Kvinners Sanitetsforening.



familier med to inntekter (Grødem 2008:49). Mens det vanligste blant norske barn altså er å ha to yrkesaktive foreldre, er det bare en fjerdedel av innvandrerbarna som er i denne situasjonen.

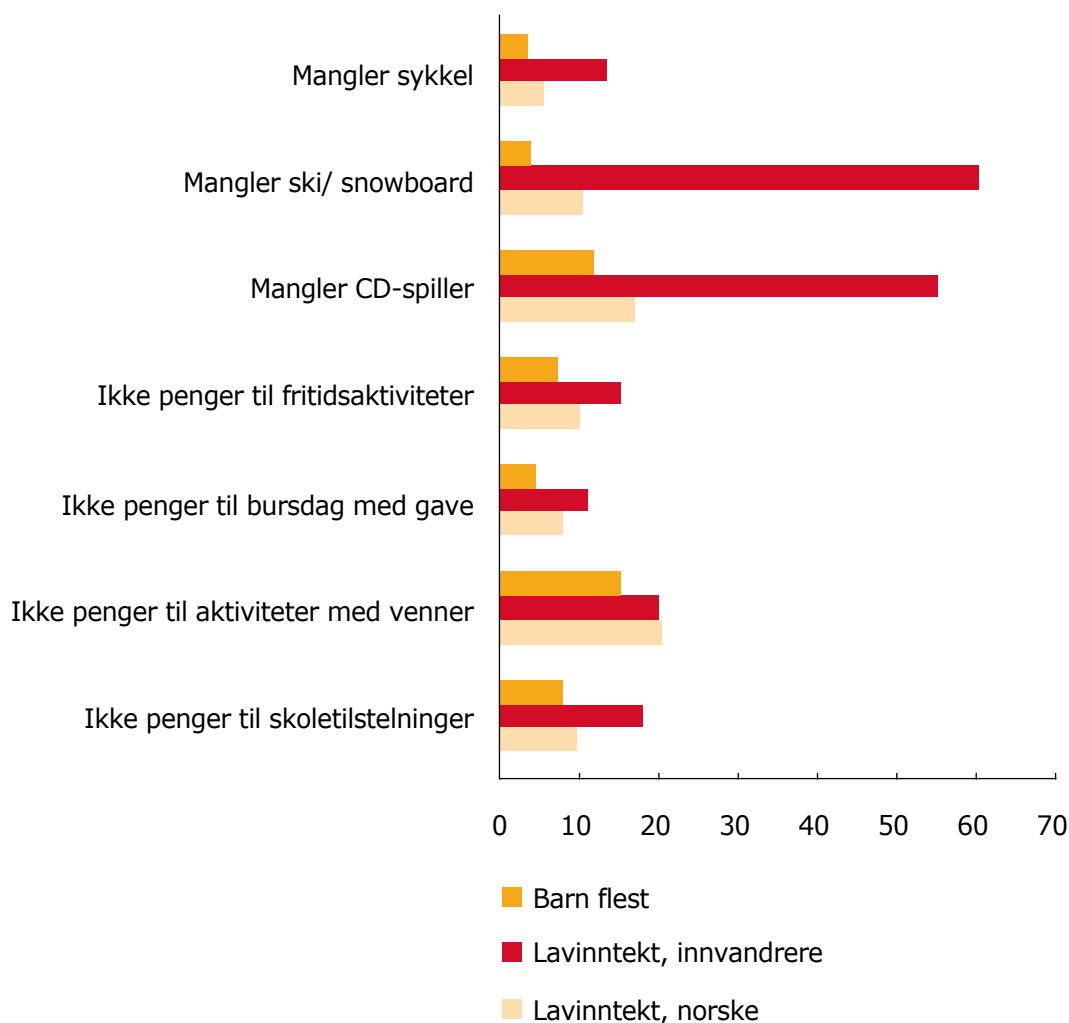
Svingningene i arbeidsløshetstallene over tid tyder på at det er lettere for innvandrere å få arbeid i gode tider. Flere innvandrere kom i jobb i oppgangsperioden mellom 2005 og 2008: Mot slutten av 2005 var den registrerte ledigheten blant innvandrere 8,3 prosent, i februar 2008 var den nede i 4,4 prosent. Så kom den økonomiske nedgangen, og den gode trenden snudde: I februar 2009 var 6,6 prosent av innvandrerne i Norge registrerte arbeidsledige. Dette tilsvarer drøyt 17 000 personer, mer enn 7000 flere enn året før.⁴ Fordi yrkesaktive innvandrere oftere enn nordmenn er familiens eneste forsørgere, vil økende arbeidsløshet blant innvandrere oftere bety at familien mister sin eneste inntekt.

Finanskrisa gir flere arbeidsløse og flere utsatt for fattigdom

En marginal tilknytning til arbeidsmarkedet er en kjerneårsak til den høye fattigdommen i innvandrerfamilier. Arbeidsledigheten blant innvandrere fra land utenfor EU-området og USA er høyere enn den er blant nordmenn, flere innvandrere lever i husholdninger der ingen er i arbeid, og langt færre lever i husholdninger der flere enn én voksen er i jobb. Hva vil dette innebære når nedgangstidene for alvor setter inn? Paradoksalt nok må vi anta at de fattigste innvandrerfamiliene – de som har levd uten noen inntektstakere i husholdningen over tid – berøres lite av nedgangstidene på kort sikt, rett og slett fordi de ikke har noen jobb å miste. De sto på utsida av velstandsveksten i de gode tidene, og de står fortsatt på sidelinja når pilene peker nedover. De som er mest sårbare, er de mange innvandrerfamiliene som bare har hatt én inntektstaker: Hvis familieforsørgeren mister jobben, kan veien inn i fattigdommen være kort. Det virker rimelig å anta at de økonomiske nedgangstidene vil gjøre det vanskeligere for de mange innvandrerne som allerede var fattige, å forbedre sin situasjon, samtidig som flere innvandrerfamilier vil

⁴ <http://www.ssb.no/emner/06/03/innvarbl/>

Forbruksindikatorer for fattige norske barn, fattige innvandrerbarn, og barn flest i Norge. 10-12-åringer, 2003



N=769. Kilde: Øia mfl. 2006: tabell 6.2 og 6.3.

oppleve fattigdom når den ene inntektstakeren i familien mister jobben.

Innvandrere arbeider oftere enn befolkningen for øvrig i ufaglærte yrker: De er overrepresenterte blant operatører og sjåførere, og i salgs- og serviceyrker (Grødem 2008, NOU 2009:10). Dette gjør dem utsatt i nedgangstider. Innvandrernes posisjon på arbeidsmarkedet behandles mer grundig andre steder i denne publikasjonen; poenget her er å få fram at mangel på arbeidstilknytning blant innvandrere ikke bare er et individuelt problem: Hele familier eller husholdninger kan bli stående uten arbeidstilknytning. Det er av åpenbar politisk betydning å hindre at hele familier lever over tid på sida av arbeids-

markedet. Enkle løsninger finnes ikke, men Fordelingsutvalget (NOU 2009:10) framhevet nylig bedre muligheter for fagopplæring for voksne, økt innsats for norskopplæring og mulige lønnstilskudd til arbeidsgivere som mulige måter å bedre sysselsettingen for utsatte grupper på. Samtidig har man gode erfaringer med å tilby gratis kjernetid i barnehager, noe som kan bedre integreringen av barna selv om foreldrene er i en vanskelig posisjon (Bogen og Reegård 2009). Alt dette er tiltak som kan bidra til å hindre at økonomiske nedgangstider fører til økt fattigdom og marginalisering blant innvandrerfamilier.

Det er neppe grunn til å forvente en dramatisk økning i fattigdommen blant innvandrere,



siden arbeidsmarkedet i Norge fortsatt er rimelig godt og de fleste som mister jobben, vil ha rett til sosiale ytelser. Likevel er det fare for at fattigdomsperiodene kan bli enda mer langvarige for flere, fordi veien inn i arbeidsmarkedet blir lengre for dem som i utgangspunktet står svakt. Her kan det være nødvendig å øke innsatsen – ikke bare overfor den arbeidssøkende, men for hele familien.

Å leve med fattigdom

Hvordan prioriterer fattige innvandrerfamilier sine ressurser? Dette er vanskelig å svare på, akkurat som det er vanskelig å svare på hvordan familier i andre befolkningsgrupper prioriterer. Vi vet lite om hvordan penger fordeles mellom familiemedlemmer, om hvordan familier bestemmer hvilke behov som kommer først. Det er imidlertid verdt å nevne at mange innvandrerfamilier har en prioritering som norske familier ikke har: Mange av dem sender penger til familien i opprinnelseslandet. 57 prosent av innvandrerne oppga at de gjorde dette i 2005/2006 (Blom og Henriksen 2008). En tidligere undersøkelse viste at innvandrere i Norge prioriterer dette høyt, selv om de opplever at de har problemer med å klare sine egne

løpende utgifter (Carling 2004). Én av tre som sendte penger til opprinnelseslandet, sa samtidig i denne undersøkelsen at de ikke ville klare en uforutsett regning på 2000 kroner, noe som viser hvor sterk denne forpliktelsen er. Det er vanskelig å forutsi hva som vil skje med disse overføringene til hjemlandet når det er økonomiske nedgangstider i Norge.

Forskning om fattigdom blant barnefamilier finner nesten alltid at familiene prioriterer barnas behov svært høyt (Sandbæk og Grødem 2009). Et gjennomgående funn i Barns levekår-undersøkelsen er at foreldrene forteller om større belastninger og flere savn enn det barna gjør, noe vi tolker som en indikasjon på at foreldrene i så stor grad som mulig «tar støytten» og prøver å skjerme barna fra de problemene den dårlige økonomien medfører. Dette gjelder også i innvandrerfamilier. Barn med innvandrerbakgrunn opplever imidlertid oftere enn andre barn at de må avstå fra aktiviteter fordi familien ikke har råd, og at de mangler utstyr til vanlige fritidsaktiviteter (Øia mfl. 2006). Figur 1 gir noen eksempler på dette.

Figuren viser at barn i lavinntektsfamilier med innvandrerbakgrunn langt oftere enn norske barn i samme situasjon mangler ski/snowboard og CD-spiller, og at de også noe oftere mangler sykkel. Flere har opplevd at foreldrene ikke har hatt råd til å gi dem penger til fritidsaktiviteter, skolerelaterte aktiviteter og bursdager der man må ha med gave.⁵ Når det gjelder penger til aktiviteter med venner, er det imidlertid ingen forskjell på norske barn og innvandrerbarn i lavinntektsfamilier. Vi vet ikke om dette mønsteret oppstår fordi fattige innvandrerfamilier prioriterer annerledes enn fattige norske familier, eller fordi innvandrerne faktisk er fattigere, og dermed har mindre å prioritere av. En tredje mulig forklaring er at fattige innvandrerfamilier i gjennomsnitt har flere barn enn fattige norske familier, dermed blir det mindre på hvert enkelt barn selv om barneflokken prioriteres. Uansett er det viktig å merke seg at selv om innvandrerbarn i lavinntektsfamilier opplever flere mangler enn norske barn i lavinntektsfamilier, har mer enn 80 prosent *ikke* opplevd at foreldrene ikke har kunne gi dem penger til de ulike aktivitetene – og 87 prosent har faktisk sykkel. Ser vi bort fra eierskap til CD-spiller og vintersportsutstyr, er det et mindretall, også av fattige innvandrerbarn, som opplever slikt savn som vi har spurt om.

Det å ha utstyr til fritidsaktiviteter og mulighet til å delta på de arenaene der andre barn deltar, er viktig i et integreringsperspektiv. Det samme er deltakelse i fritidsaktiviteter. Innvandrerbarn, særlig innvandrerjenter, deltar mindre i organisert fritid enn norske barn (Kavli 2007, Kristofersen 2008). 68 prosent av innvandrerjentene i 13–15-årsalderen fra lavinntektsfamilier oppga i Barns levekår-undersøkelsen at de aldri deltar i organiserte fritidsaktiviteter, mens den tilsvarende andelen for jevnaldrende jenter i kontrollutvalget var under ti prosent (Kristofersen 2008). Disse store forskjellene handler nok ikke bare om økonomi, men også

om preferanser (jf. Kavli 2007). Likevel, kvalitative studier viser at noen fattige barn, også innvandrerbarn, presses ut av fritidsaktiviteter fordi foreldrene ikke kan betale (Thorød 2008). Tilsvarende viser studier av forsøk med gratis kjernetid i barnehage at selv om mange innvandrerfamilier i utgangspunktet verken ønsker eller synes de behøver barnehageplass, tar de imot tilbudet når det er gratis (Bogen og Reegård 2008). Det at noen innvandrere gjør andre valg enn befolkningen for øvrig, må ikke alltid handle om økonomi, men økonomiske hensyn kan bidra til å forsterke tilbaketreknings- og utestengingsprosesser. Og tilsvarende kan det å ta de økonomiske hensynene ut av diskusjonen bidra til at innvandrerne gjør valg som fremmer integrering. Det koster å delta i det norske samfunnet, dermed kan dårligere økonomi i innvandrerfamilier gjøre integreringen vanskeligere.

Konklusjon: Innvandrere er utsatt i nedgangstider

Innvandrere er mer utsatt for fattigdom enn det nordmenn uten innvandrerbakgrunn er, også i gode tider. I dårlige tider øker arbeidsløsheten, og statistikken viser allerede at den øker raskere blant innvandrere enn blant befolkningen for øvrig. Mange yrkesaktive innvandrere har vært familiens eneste forsørger, dermed rammes hele familien sterkt når denne personen mister jobben. Det å være uten betalt arbeid øker fattigdomsrisikoen kraftig, som vi har sett. Dårligere forhold på arbeidsmarkedet vil derfor føre til økt fattigdomsrisiko blant innvandrere fordi det vil bli enda vanskeligere å få jobb for dem som i utgangspunktet sto utenfor arbeidsmarkedet, og fordi flere vil miste jobben. Svaret på spørsmålet som ble stilt innledningsvis – om flere vil bli plassert på et sidespor og ikke få del i velstanden – er derfor et betinget ja; det er absolutt fare for det.

Hvor sterk sammenhengen mellom manglende arbeidstilknytning og fattigdom er, avhenger i noen grad av nivået på offentlige

⁵ Spørsmålet lød: «Har det hendt at foreldrene dine ikke har hatt råd til å gi deg penger til ... [fem ulike aktiviteter]. Dermed er det ikke gitt at barna alltid får nei når de ber om penger til de ulike aktivitetene.

stønader som ikke-yrkesaktive mottar. Samtidig advarer mange mot å øke stønadsnivået for mye, fordi det ikke bør bli mer attraktivt å motta stønad enn å ha jobb. En måte å omgå dette dilemmaet på ville være å øke barnetrygden og gjeninnføre søskentillegg (jf. NOU 2009:10, s. 413–14). Barnetrygden går til alle, uavhengig av yrkestilknytning, og man når barna fordi man gir mest til de barnerike familiene. Vi har sett at barns behov prioriteres høyt i familier med dårlig økonomi, men dette hjelper lite hvis det knapt finnes ressurser å prioritere av. Å øke ressursene til barnefamilier har derfor potensial til å bedre integrering både på kort og lengre sikt, og samtidig gi sårbare barn et bedre liv her og nå.

Referanser

Blom, S. og Henriksen, K. (2008), *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Oslo: Statistisk sentralbyrå, rapport nr. 5.

Bogen, H. og Reegård, K. (2009), *Gratis kjernetid i barnehage. Kartlegging av et forsøk i fem bydeler i Oslo*. Oslo: Fafo, rapport nr. 31.

Carling, J. (2004), Innvandrere prioriterer å sende penger hjem til familien. *Samfunns-speilet* 20 (6): 53–63.

Grødem, A.S. (2008), »Familie, yrkestilknytning og inntekter», i Sandbæk, M. (red.), *Barns levekår. Familiens inntekt og barns levekår over tid*. Oslo. NOVA, rapport nr. 8, ss. 44–60.

Kavli, H. C. (2007), *En felles fritid? Livet etter skoletid blant barn og unge i Oslo*. Oslo: Fafo, rapport nr. 22.

Kristofersen, L. (2008), Fritid og sosial deltakelse, i Sandbæk, M. (red.). (2008), *Barns levekår. Familiens inntekt og barns levekår over tid* Oslo: NOVA.

NOU 2009:10, Fordelingsutvalget. Oslo: Departementenes servicesenter.

Sandbæk, M. (red.). (2004), *Barns levekår. Hva betyr familiens inntekt?*, Oslo: NOVA.

Sandbæk, M. (red.). (2008), *Barns levekår. Familiens inntekt og barns levekår over tid*. Oslo: NOVA.

Sandbæk, M. og Grødem, A.S. (2009 – under publisering), «Barnefattigdom i et rettighetsperspektiv», i Fløtten, T. (red.) Antologi om barnefattigdom [svært foreløpig tittel – fullstendig referanse kommer].

Statistisk sentralbyrå (2008), *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper, 2008*. Oslo/ Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå, rapport nr. 1.

Thorød, A.B. (2008), 'Sosial eksklusjon', i M. Sandbæk (red.), *Barns levekår. Familiens inntekt og barns levekår over tid*. Oslo: NOVA.

Øia, T., Grødem, A.S. og Krange, O. (2006), *Fattige innvandrerbarn*. Oslo, NOVA, rapport nr. 16.

Dårligere tider – ny og bedre politikk?

Av freelancejournalist Kristin Engh Førde

Innvandrere er de siste som blir ansatt i gode tider og de første som blir sparket i dårlige. Men hva er egentlig grunnen til at arbeidsgiverne velger bort minoritetspersoner? Hvilke tiltak er mest effektive for å hindre at lavkonjunkturen svekker integreringen? Og er velferdsordningene til hinder eller hjelp i denne prosessen?

Det var blant spørsmålene som ble diskutert da forskere og byråkater møttes på seminaret *Utfordringer og strategier for integreringsarbeidet i økonomiske nedgangstider*, arrangert av IMDI i september 2009. Seminaret er en del av IMDIs Integreringskart, og hit inviteres aktørene i integreringsfeltet for å komme med konkrete innspill til dem som utvikler politikken.

– Lavkonjunktur er dårlige nyheter for integreringsarbeidet. Økonomisk nedgang gir færre innvandrere tilgang til den viktigste integreringsarenaen, nemlig arbeidslivet, slo Roger Bjørnstad fra Statistisk sentralbyrå



(SSB) fast i sin innledning om foreløpige konklusjoner om og prognoser for finanskrisas konsekvenser for arbeidsledighet og integrering.

Ledigheten blant innvandrere i Norge har gått kraftig opp som følge av lavkonjunkturen, ifølge SSB. Selv om ledigheten har økt for hele befolkningen, er forskjellen mellom ledighet blant innvandrere og ledighet i den øvrige befolkningen større enn før. Mens mindre enn 2 prosent av majoritetsbefolkningen var registrert ledige i andre kvartal i år, var tallet nesten 8 for innvandrere fra ikke-vestlige land.

Lysere tider, men store utfordringer

Takket være kraftig motkonjunkturpolitikk, en svekket krone og et heldig utgangspunkt i rentepolitikken, har Norge som kjent klart seg bedre gjennom krisa enn mange andre land. Og SSB ser stadig lysere på framtida: Fra juni til september 2009 har byrået nedjustert sine prognoser for ledigheten neste år, fra 4,6 til 3,9 prosent. Bjørnstad advarte imidlertid om at slike prognoser er høyst usikre, ikke minst når man skal spå om utviklingen i innvandrernes ledighet.

– Krisa rammer ulike bransjer og dermed ulike arbeidstakere med forskjellig styrke. For eksempel har ledigheten blant polakker økt veldig mye mer enn vi hadde forutsett i våre modeller, sa Bjørnstad. Årsaken er at en stor andel av arbeidsinnvandrerne fra Polen jobber i byggebransjen, som er sterkt redusert som følge av krisa, ifølge Bjørnstad.

– Det er viktig å være oppmerksom på at selv om krisa har vært mild i Norge, kan den få svært alvorlige konsekvenser for enkelte innvandrergupper, sa Bjørnstad.

I diskusjonen som fulgte etter Bjørnstads innlegg ble det blant annet trukket fram at

det faktum at ulike grupper rammes ulikt, er en utfordring når man skal utforme politikk for å minimere ledighetstida og hindre varig utstøting fra arbeidslivet. Om det trengs tiltak, hva som er det optimale tidspunktet for å sette inn eventuelle tiltak, og hvilke tiltak som er mest hensiktsmessige vil variere. Et annet spørsmål som kom opp var hvordan man bør prioritere mellom de ulike gruppene: Bør man for eksempel prioritere å få ledige polske arbeidsinnvandrere i jobb, ettersom dette er en gruppe som kan hjelpes med begrenset offentlig innsats? Eller er arbeidsmarkedstiltak «bortkastet» på denne gruppa, siden de muligens ville kommet tilbake i jobb relativt raskt også uten offentlig hjelp? Individuelle vurderinger og skreddersydde løsninger ble trukket fram som det beste alternativet mens andre framholdt at den sosialdemokratiske velferdsmodellens styrke er de generelle ordningene.

En seminardeltaker minnet om at integrering ikke bare krever at innvandrere får jobb, men også at de får jobber der de får bruke sin kompetanse. Overkvalifisering medfører psykologisk belastning for mange innvandrere og er i tillegg et problem for samfunnet, påpekte hun.

IMDI-direktør Osmund Kaldheim fulgte opp med å understreke at undersysselsettingstall kan være en vel så viktig indikator på integrering som ledighetstall.

– Dersom bare 40 prosent av innvandrerne i en gitt nasjonalitetsgruppe er sysselsatt, er det mindre interessant om ledigheten er på 10 eller 20 prosent, sa Kaldheim.

Små årsaker, store forskjeller

Innvandrerens utfordringer på arbeidsmarkedet oppsto ikke med finanskrisa. Men kan arbeidsledighet i minoritetsbefolkningen forklares med diskriminering? I så fall, hva skal vi gjøre med det? Blant annet disse spørsmålene fikk Jon Rogstad, forsker ved Institutt for samfunnsforskning (ISF) i oppdrag å diskutere i sin innledning.

– At innvandrerne er sist inn og først ut av arbeidsmarkedet, slo vi fast for flere tiår siden. Men vi vet fremdeles påfallende lite om hvorfor det er slik, og det er det viktig at vi erkjenner, sa Rogstad, som nylig har satt i gang et forskningsprosjekt som skal avdekke omfanget av etnisk diskriminering i det norske arbeidslivet. Han tviler på at det finnes ett svar på hvorfor innvandrere velges bort som arbeidstakere.

– Språkproblemer er et argument som brukes mye og som regnes som legitimt i mange sammenhenger. Men det viser seg jo at også betydningen av språkkompetanse er konjunkturavhengig. Når tidene er gode kan man få jobb selv uten å snakke særlig godt norsk, sa Rogstad.

– Trolig er de store systematiske og stabile forskjellene mellom innvandrere og etniske nordmenn på arbeidsmarkedet et resultat av en serie små årsaker, sa Rogstad.

– Men det er ingen tvil om at mange innvandrere opplever at de blir diskriminert, og det med god grunn. Avisene har stadig saker av typen «Ahmed har søkt 400 jobber uten å bli innkalt til intervju». Vi vet at langtidsledige får en motivasjonsknakk etter rundt ni måneder, antakelig skjer det noe tilsvarende i sammenheng med antall søknader. For «Ahmed» framstår arbeidsmarkedet som en uoverstigelig mur. Det er ikke lett for han å tenke at avslagene er 400 enkeltstående tilfeller, sa Rogstad.

Diskriminerer ikke bevisst

Rogstad har intervjuet mange arbeidsgivere, men har aldri truffet på noen som selv er bevisst på at han eller hun diskriminerer.

– Arbeidsgivere leser også om «Ahmed» i avisa, og blir like provosert og indignert som oss andre. De blir gjerne oppriktig overrasket og ettertenksomme når vi går gjennom deres beslutninger og det viser seg at de systematisk prioriterer bort innvandrere, fortalte Rogstad. Han opplever at de fleste arbeids-



givere er anstendige mennesker som er opptatt av å gjøre det rette.

– Når de likevel ender med å diskriminere, så er det altså ikke på grunn av en bevisst holdning, men på grunn av en ubevisst praksis, hevdet Rogstad.

Rogstad gikk hardt ut mot loven mot etnisk diskriminering.

– Loven har blitt en sovepute, fordi den i realiteten bare omhandler forskjellsbehandling fundert på formell utdanning. Alt som handler om personlig egnethet går utenom. Loven fører i høyden til at arbeidsgiver endrer begrunnelsen, men neppe beslutningen, sa Rogstad.

Det finnes lite forskningsbasert kunnskap om diskriminering i Norge, skal vi tro Rogstad.

– Studiene som har vært gjort har gjerne hatt en svak begrepsavklaring. Man har blandet sammen tre aspekter ved diskriminering som bør behandles hver for seg, nemlig lovverk, politiske virkemidler og opplevelse. Fokus på lover krever fokus på

enkeltilfeller. Men skal man tenke politikk, må man tenke grupper og man må jakte på årsaker for å finne riktige virkemidler. Når det kommer til folks erfaring med å bli forskjellsbehandlet, er årsaker mindre vesentlige enn opplevelsen og konsekvensene, sa Rogstad og utdypet:

– Når nivåene blandes skapes mye motstand og forvirring. Det blir for eksempel helt feil å foreslå forebyggingstiltak utelukkende på grunnlag av folks opplevelse uten å undersøke årsakssida.

Selv planlegger Rogstad å ta i bruk en omstridt metode for å skaffe til veie noe av den kunnskapen som mangler. Ved hjelp av såkalt situasjonstesting skal han og kolleger ved Institutt for samfunnsforskning (ISF) kartlegge omfanget av etnisk diskriminering ved ansettelse. Forskerne skal dikte opp to jobbsøkere, en med majoritetsbakgrunn og en med minoritetsbakgrunn, og søke på et representativt utvalg utlyste jobber i deres navn (se Rogstads artikkel i denne publikasjonen for en fyldigere presentasjon av studien).

– Framfor å spørre arbeidsgiverne hva de *ville gjort* i en hypotetisk situasjon, finner vi ut hva de faktisk gjør i en reell situasjon. Metoden vil gi oss et veldig presist anslag på omfang av diskriminering, sa Rogstad.

Han har selv tidligere vært skeptisk til situasjonstesting, både fordi forskning uten informert samtykke er etisk problematisk og fordi han mente det har begrenset verdi å slå fast omfanget av etnisk diskriminering.

– Om det er 20 eller 30 eller 40 prosent, så er det vel uansett for mye? Vi planlegger imidlertid å følge opp med intervjuer av arbeidsgiverne der vi ber dem begrunne sine valg, uten at vi skal være fordømmende. På denne måten kan få vi også få grep om prosessene som leder til diskriminering, sa Rogstad.

– Et vanlig argument for å velge bort innvandrere er at det er større usikkerhet knyttet til dem. Men hva består usikkerheten i for arbeidsgiverne. Tror de muslimer ikke kan passe inn i bedriftene, for eksempel? Er de redde for at kundene vil reagere negativt på en mørkhudet person? Kunnskap om dette kan gi grunnlag for mer treffsikre politiske tiltak mot diskriminering.

I de landene der situasjonstestingsundersøkelse er blitt gjort, har andelen diskriminerende avgjørelser ligget stabilt på 30-40 prosent, uavhengig av sammensetningen av innvandrerbefolkningen, økonomi og lovverk, ifølge Rogstad.

– Det er ingen grunn til å tro at vi er annerledeslandet på dette området, sånn sett er det ikke så mye spenning knyttet til resultatet. Men det kan være viktig for selvforståelsen å få slått fast at innvandrere utsettes for diskriminering i Norge som i andre vestlige samfunn, sa Rogstad. Han mener dessuten det kan være verdifullt å kartlegge tilfeller der det *ikke* diskrimineres.

– Hvorfor er usikkerheten knyttet til å ansette innvandrere ujevnt fordelt mellom ulike

arbeidsgivere? Her kan vi få noen viktige svar, sa han.

Når det gjelder forskningsetikken, mener både Rogstad og kontrollorganet Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) at hensynet til grunnleggende samfunnsbehov gjør det forsvarlig å fravike kravet om informert samtykke.

– Hva er viktigst, hensynet til arbeidsgiverne, eller å verne den sårbare gruppen av arbeidssøkende innvandrere? Ingen har klart å komme opp med en bedre metode, og jeg mener vi må bruke det beste vi har, selv om det ikke er perfekt, sa Rogstad.

Det er årsakene til diskrimineringen vi har bruk for å vite mer om, ikke omfanget, kommenterte en seminardeltaker etter Rogstads innlegg. Denne deltakeren har selv arbeidet med diskriminering på boligmarkedet og hadde samme erfaring som Rogstad; usikkerhet knyttet til innvandrere er et argument som går igjen. Samtidig har mange utleieryttere klare formeningar om hvilke leietakere som «passer» til hvilke boliger. Store utleieryttere har i tillegg en bevisst politikk i forhold til boliger i «gode strøk», der skal det signaliseres at boligene er for «gode» leietakere og det kan medføre at innvandrere blir diskriminert, fortalte deltakeren.

Hva skjer med velferdsstaten?

Verdens folk flytter på seg i stadig større grad. og finanskrisen kan bidra til en ytterligere økning i innvandring til Norge. De seinere åra har spørsmålet om innvandringens konsekvenser for den norske velferdsstaten meldt seg med stadig større styrke. Man har også diskutert i hvilken grad velferdsordningene påvirker migrasjonsstrømmene, og hvorvidt de universelle velferdsordningene sammen med de spesifikke integreringsvirkemidlene støtter opp under målene om høyeste mulig yrkesdeltagelse for innvandrere i Norge. Det såkalte Brochmannutvalget ble nedsatt av regjeringen i mai



2009 for å utrede blant annet disse spørsmålene. Utvalgets leder, professor Grete Brochmann, var invitert til seminaret for å presentere utvalgets mandat og foreløpige arbeid.

– Mandatet kan kort oppsummeres i stikkordene bærekraft, treffsikkerhet og oppslutning, sa Brochmann.

Det gjensidige påvirkningsforholdet mellom velferdsstaten og innvandringen har vært et sentralt premiss for den norske innvandrings- og integreringspolitikken, ifølge Brochmann. Spørsmålet om bærekraft har imidlertid ikke vært så mye framme før de senere årene.

– Siden 1960-tallet har man brukt velferdsstatens virkemidler på kort sikt uten å se på virkninger av dette på lang sikt, sa Brochmann. Hun understreker at spørsmålet om velferdsstatens bærekraft og framtid omfatter langt mer enn de områdene hennes utvalg har fått i oppgave å undersøke. Innvandring og integrering reiser imidlertid noen særegne problemstillinger i denne sammenhengen, mener hun.

– Delvis fordi velferdsstaten ikke er tilpasset mobiliteten som preger vår tid, innvandringen er ikke innbakt i modellen. Men også fordi de dyre universalistiske ordningene gjør det nødvendig å sette begrensninger med hensyn til medlemskap. Prinsippet refereres gjerne til som *bounded generosity*: Jo mer sjenerøst et samfunn er på rettighetssida, desto viktigere blir det å ha kontroll med hvem som innvilges disse rettighetene, forklarte hun.

Egen logikk overfor nykommere

Brochmann pekte på det dynamiske forholdet mellom velferd og arbeidsliv i Norge, som legger føringer på hvordan man griper an innvandring og integrasjon av innvandrere, og stilte seg spørsmålet: Hvor er hoveddilemmaene i dette landskapet?

– Velferdsstaten, som i sin tid ble kjempet fram av majoritetsbefolkningen i det som gjerne kalles «klassekompromisset», medfører en egen logikk overfor nykommere. De må gjøres til medlemmer av regimet for ikke å forstyrre det regulerte samspillet mellom arbeidslivet og den inntektssikrende velferdsstaten, forklarte Brochmann.

– Denne inkluderende tilnærmingen til innvandrere kan vekke politisk misnøye. Det setter rettferdighetssystemet på prøve og underminerer potensielt støtten til velferdsstaten. Men samtidig er den nødvendig for ikke å skape større klasseskiller som igjen kan underminere integrasjon.

Ikke bare velferdsstatens bærekraft, men også oppslutningen om den, forutsetter altså ifølge Brochmann en streng inntakspolitik.

– I hvert fall overfor innvandrergupper som ikke greier å brødfø seg selv. Dilemmaet er at også denne politikken kan slå tilbake og legitimere intoleranse. I tillegg blir den utfordret av at arbeidsmarkedet etterspør utenlandsk arbeidskraft, sa hun.

Treffsikkerhet

– Jeg møter stadig en holdning om at Brochmann-utvalget bare er en fordekt måte å lage et innvandringsregnskap på. Det er det *ikke*, understreket Brochmann, og viste til at vurdering av treffsikkerhet til etablerte ordninger og tiltak også veier tungt i utvalgets mandat. I denne delen av jobben håper Brochmann at utvalget kan komme forbi det hun mener er de tre hovedposisjonene i debatten om integreringstiltak: «For mye», «feil» eller «ikke nok».

– Vårt mandat er bredt og vi står overfor en stor jobb. Kartlegging, sammenstilling og analyse av eksisterende kunnskap om aktuelle spørsmål blir generelt viktige oppgaver, sa Brochmann.

Ikke minst forventer hun at det siste av de tre hovedspørsmålene – å undersøke innvandringens konsekvenser for oppslutning om og legitimitet for velferdsstaten – blir utfordrende.

– Her finnes det lite data, selv om noen holdningsundersøkelser er gjort. Mer kunnskap om dette spørsmålet må skaffes!

Skreddersydd eller universell?

I diskusjonen etter Brochmanns innlegg dukket spørsmålet om såkalt skreddersøm versus generelle ordninger opp på ny. Ifølge Brochmann selv diskuteres det nå i alle nordiske land om integrering fremmes best av skreddersyde opplegg for innvandrere eller bruk av allerede eksisterende universelle ordninger.

– Å skreddersy løsningen blir betraktet som kontroversielt og i konflikt med velferdsstatens prinsipper. Det man gjerne ender opp med er erklæringer om at generelle ordninger skal brukes, mens man i praksis gjør spesielle grep for ulike grupper, en form for skreddersøm. I mange tilfeller framstår det som helt nødvendig.

En seminardeltaker hadde følgende spørsmål til Brochmann-utvalgets mandat: Dersom velferdsstaten hviler på sosialdemokratiske, protestantiske verdier, vil det da være et mål for integreringspolitikken at alle skal dele disse verdiene? Eller vil man ha en mer multikulturell innstilling, der avvik fra de typiske norske verdiene tolereres. I så fall, kan velferdsstaten overleve?

– Disse overordnede spørsmålene er ikke trukket opp i mandatet. Men det er helt klart naturlig for utvalget å ta en runde hvor vi avklarer hva vi legger i sentrale begreper som integrering. De siste årene har forskere hevdet at den norske regjeringen har ført en integrasjonspolitik som i realiteten har vært en assimileringspolitik. Den påstanden vil jeg ikke uten videre gå god for, men det er en viktig diskusjon, som vi absolutt vil berøre i utvalget, svarte Brochmann.

Fra salen kom også en oppfordring om å være bevisst på sammenhengen mellom integreringspolitikk og fattigdomsbekjempelse.

– Måten fattigdomsproblemet omtales på gjør det lett å glemme at innvandrere utgjør en stor andel av de fattige i Norge, sa denne seminardeltakeren.

En annen reiste spørsmål rundt forholdet mellom arbeidslinja og ulike virkemidler. Husk t ikke alle bestandig tenker med lomdeboka, oppfordret en annen deltaker, og brukte kontantstøtten som eksempel:

– Trolig ville for eksempel mange av de pakistanske kvinnene som i dag mottar kontantstøtte vært hjemme med barna også om ordningen falt bort. Økonomi er ikke alltid den viktigste motivasjonen, her handler det trolig også for eksempel om kjønnsroller. Vi trenger å vite mer om hva som ligger bak valgene.

Integration work during a recession

The financial crisis is expected to lead to changes in international migration flows. What consequences will this have for Norway? Will an economic slump affect the integration of immigrants? What significance will the financial crisis have on future work in this area?

These are key questions that the Directorate of Integration and Diversity (IMDi) has asked in relation to the work carried out in the Integration Map 2009. The financial crisis does not appear to be affecting Norway as badly as was feared, however it is clear that some groups have been affected by the crisis more than others. In Norway, the crisis has proven to be a sector crisis, where certain sectors, such as building and construction and the export sector, have been badly affected, while other sectors remain almost untouched. Immigrants make up a group that is particularly vulnerable when entering a period of higher unemployment. However, the financial crisis has also affected this group in different ways. Two of the most important objectives of the integration policy are employment and long-term participation in the labour force. These are objectives that have positive knock-on effects in other key areas, such as social participation, equal opportunities and financial independence.

With regard to the Integration Map 2009, we have invited researchers and experts from various specialist fields to report on the potential consequences of the financial crisis on the integration work. In this article, IMDi will view the various articles as a whole, present some of the main points and highlight areas we have identified as necessary to focus on in the future integration work. We will begin by considering the impact that the financial crisis can have on inward and outward migration in Norway. We will further examine how an economic slump can have consequences for poverty among immigrants in Norway. The increase in unemployment has

been higher among immigrants than the rest of the population in the past year, and higher among men than women. However, the share that is not in employment is far larger for women than men in the immigrant population. How an economic slump can affect the position of female immigrants in the labour market is one of the topics we will shed light on. The significance of education and gaining qualifications in order to strengthen participation in the labour force, thereby reducing vulnerability during a recession is also something we shall highlight. Finally, we will examine what can be deduced on the role that discrimination plays in immigrants being affected more than others during a recession, and whether discriminatory practices and structures are intensified during an economic slump.

Consequences of financial crisis on migration flows

The financial crisis is a global phenomenon, and has had serious consequences for industrialised countries. This, in turn, is likely to impact international migration flows. Many labour immigrants will now be forced to return to their homeland. This will have consequences for the countries that have exported labour, and which have received large sums of foreign currency via money transfers from the labour emigrants, as reported by Dr Joseph Chamie, Head of Research at the Center for Migration Studies (CMS) in New York, in his article on the export of people. However, it is fairly unlikely that the crisis will have any major impact on immigration to Norway or that many settled immigrants will return to their native country.

The main type of immigration to Norway is labour immigration from the EU countries in Central and Eastern Europe. The global crisis has had a greater impact on these countries than on Norway; with dramatic rises in unemployment and lower pay. The motivation

for coming to Norway is work, higher pay and greater financial security. IMDi's survey among registered labour immigrants from Poland and the Baltic States, which is described by Monica Lund in this report, shows that almost eight out of ten believe it will be easier to find work in Norway than in their native country/other countries in the coming years. In addition, although we have experienced a downturn in the number of new work permits issued over the past year, the survey also shows that a large number of the labour immigrants living in Norway would like to stay despite the financial crisis. This particularly applies to those who are settled with families in Norway.

In the sectors that are worst hit by the financial crisis, extensive measures to stimulate the economy by the Norwegian government have limited and possibly reversed the negative development, whereby the probability of finding work in Norway is still high. This particularly applies to certain sectors, such as health and care services, where the crisis has had little or no effect. The generous welfare schemes can also be a "pull factor" for migration to the country and one reason why immigrants do not want to return to their native country.¹ The disbursements received by some groups when unemployed and with an entitlement to unemployment benefit in Norway are higher than the average wage in their homeland. This is confirmed in IMDi's survey among labour immigrants, where six out of ten agree somewhat or completely that it would be better for them to be unemployed in Norway than go back home to work.

The unemployment statistics for Norway show that young men in particular have lost their jobs. Among the immigrants, young males from EU countries in Central and Eastern Europe make up a group that has been particularly badly affected, with a registered increase in unemployment from 1.9 per cent

at the end of February 2008 to 9.7 per cent at the end of February 2009². This is linked to the fact that the growth in unemployment in the past year has been highest among building and construction workers, where many labour immigrants from Central and Eastern Europe have been employed. The majority of the female labour immigrants work as cleaners, with a large share of these working in private homes.³ Some Norwegian families are opting to save on cleaning and child care expenses during the financial crisis, which most likely has consequences for women from Central and Eastern Europe. This type of unemployment will not be visible in the statistics. Fafo researchers Eldring, Hagelund, Kavli and Skilbrei write in their article that an economic slump can lead to more immigrants being forced into the illegal part of the labour market, since typical immigrant jobs become an alternative for unemployed Norwegians during difficult times.

Jon Horgen Friberg, who is also a researcher at Fafo, believes that the current financial crisis can have consequences for the international migration flows in the long term, but that it is difficult to predict how these will manifest themselves. In the short term, Friberg considers it to be likely that the economic slump can mean a greater risk of social dumping and exploitation of foreign workers. Conversely, it is possible that the crisis will force a cleansing of non-bona fide elements that have established themselves during upswings in the economy. One key question Friberg raises, is whether the increasing unemployment among labour immigrants from Central and Eastern Europe can lead to changes in the population's attitudes to labour immigrants.

The substantial increase in the number of asylum seekers can also be connected to the financial crisis. People's motivation for moving during a financial crisis will be varied. Some form a basis for asylum or protection in

1 An official committee has been established which will consider increased migration and international mobility and consequences for the welfare model. The committee is headed by Grete Brochmann and shall present its findings by 6 May 2011.

2 See Roger Bjørnstad's articles in this report.

3 See Eldring, Hagelund, Kavli and Skilbrei in this report.

Norway, and others don't. For some population groups in the world, seeking asylum is the only option for migration to the west. Poverty and unemployment are not reason enough to obtain asylum in Norway. However, periods of economic crises may, as described by Joseph Chamie, lead to greater social and political unrest in the world's poor countries, which in turn may lead to violent clashes and political persecution.

Poverty

Immigrants are over-represented among those defined as poor in Norway. While 10 per cent of the Norwegian population in 2007 lived in families with an income below the EU's poverty level⁴, the corresponding share among immigrants was 31 per cent. However, the differences between the various immigrant groups vary considerably.

Poverty and labour force participation have a strong correlation. The fact that there is such a high share of immigrants with low incomes is largely due to many living in households where no one works. This is highlighted by Anne Skevik Grødem, who is a researcher at Norwegian Social Research (NOVA). The increased risk of immigrants living in a poor family is also related to the low participation rate of female immigrants in the labour market. While 70 per cent of children without an immigrant background live in families with two incomes, the corresponding share for children of immigrants is just 24 per cent. Grødem points to the many immigrant families that have only one income to support them as the most vulnerable during periods of rising unemployment. If the main wage-earner in the family loses their job, this has a knock-on effect for the living conditions of the whole family.

A high rate of labour force participation among immigrants in general and women in particular will help improve living conditions

for adult immigrants and their children, as well as strengthen the immigrant family's protection against poverty during a recession. Child care arrangements are vital to parents being able to work. Good-quality nurseries and measures such as free core hours are therefore critical to increasing employment. Motivating immigrant parents to send their children to *kinderkarten* is also important for the child's language development. We know that the language development of children who attend *kinderkarten* is better than for other children, and that the effect is particularly great for children whose mothers are not highly educated, children from low-income families and children with a minority language background⁵. From an integration perspective, it is therefore regrettable that children with a minority language attend kindergarten to a lesser degree than other children.

While free core hours in nurseries stimulate increased use of nurseries and labour force participation, it is likely that the cash benefit given for young children has the opposite effect. To qualify for the cash benefit, the child in question must not attend kindergarten.

It is far more common for persons with an immigrant background to receive the cash benefit than the rest of the population. A recently published survey conducted by Hanne Kavli and Marjan Nadim shows that 59 per cent of the immigrants and Norwegian-born with a non-western background with children in the target group for the cash benefit scheme received the benefit in 2008, compared with 31 per cent of all parents in the target group.⁶

According to Hanne Kavli, one of the researchers behind the report, it is unlikely that stopping the cash benefit will lead to many more female immigrants going out to

⁴ The EU draws the line for low income at 60 per cent of the median income, after the household incomes are corrected for different household sizes and compositions.

⁵ Schjølberg et al 2008, in NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*

⁶ Kavli, H.C. and M. Nadim (2009), *Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier (Family practices and gender equality in immigrated families)*. Fafo report 2009:39. S. 129.

work⁷. Findings from the survey show that it is values rather than financial considerations that explain why the majority of the families in the sample don't send their children to kindergarten until they are three years old. Trials with free core hours in kindergarten can give a valuable insight into this. It has been proven that many immigrant families accept the offer when it is free, even although in principle they neither want nor think they need the kindergarten place. As Grødem writes in her article: "The fact that immigrants make different choices from the rest of the population doesn't always need to have financial reasons, but financial considerations can contribute to the strengthening of withdrawal and exclusion processes."

For low-income families with children, the cash benefit can make a significant contribution to the family's economy. Stopping the cash benefit will most likely lead to more poor immigrant families in the short term. However, if stopping the cash benefit helps get more female immigrants out to work the consequence in the long term will be higher incomes for the family and better living conditions. As the Fordelingsutvalget⁸ (*Distribution Committee*) points out, it is nevertheless important to be aware that many of those currently in receipt of the cash benefit will have problems finding work even if they want it, due to a lack of qualifications and/or sufficient language skills in Norwegian. Effective skills initiatives are therefore vital if economic incentives, such as free core hours or stopping the cash benefit, shall lead to a long-term participation in the labour force for more female immigrants.

Many children live in families where no one works. Welfare schemes are therefore necessary to ensure the child's standard of living, regardless of whether the parents are work-

ing or not. However, it is important not to have benefit schemes that make it more attractive to receive benefit than to work. Two measures which, according to Grødem, sidestep this dilemma, and which are aimed directly at families with children, are increasing the child benefit and re-introducing the sibling supplement. This is a proposal that was originally suggested by the Fordelingsutvalget. The advantage of such a measure is that all families with children will benefit and that subsidies are given irrespective of whether a person is employed or not. The disadvantage is that families who already have a strong economy will also receive payments - resources that could have been prioritised for poor families with children in a needs-tested allocation.

Children with immigrant parents take part in organised leisure activities to a lesser extent than other children.⁹ The fact that leisure activities often cost money may partly explain this¹⁰. Social participation in a high-cost country such as Norway requires a certain economic standing. Measures that make it easier for children to take part in activities in their spare time, organised by the public or voluntary sector, will help increase the social participation rate of the children, and possibly also their parents.

Poor participation in the labour market means a higher risk of a worsening housing situation during an economic slump. It is therefore important to have schemes in place to secure the housing situation, whereby families do not lose their home even if they lose their job.

7 Interview in Aftenposten, 6.10.09

8 Fordelingsutvalget is an officially appointed committee set up to examine the economic differences in Norway and the income distribution policy. The Committee considers measures aimed at reducing economic differences over time, and makes specific recommendations and proposals. The Committee is headed by Ådne Cappelen, and submitted its report in May 2009.

9 Friberg, Jon Horgen and Heidi Gautun (2007), Inkludering av etniske minoriteter i frivillige organisasjoner og fotballag for barn og ungdom i Oslo. (*Inclusion of ethnic minorities in voluntary organisations and football teams for children and young people in Oslo*) Fafo report 2007:16

10 Bakken, Anders and Åsa Strandbu (2007): Aktiv Oslo-ungdom. En studie av idrett, minoritetsbakgrunn og kjønn. (*Active Oslo youth. A study of sport, minority backgrounds and gender*) NOVA, report 02/07.

Housing

Compared with other European countries, many Norwegians own their own home. This also applies to immigrants. The share of homeowners varies considerably, however, between different immigrant groups, and overall there are fewer immigrants owning their own home compared to the rest of the population.

The low interest rate that has resulted from the financial crisis can lead to more people buying their own homes than renting. This primarily relates to those in employment with relatively good finances. Existing homeowners will also benefit from the low interest rate. The losers in the housing market are the same as before the financial crisis: those with low incomes and insecure jobs, with no possibility of buying their own home regardless of how much the interest rate falls. The various consequences of the crisis on different groups' situations in the housing market are described by Susanne Søholt, a researcher at the Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR), in one of the articles in the report.

Buying a house is regarded as one of the most secure investments and one which also gives the best financial return, something that benefits both the house buyer and later generations. The differences between those who own and those who rent their homes are on a par with inheritance, a source of a major unequal social division in society. From an integration perspective, the aim is for the share of immigrant homeowners to be equally as high as for the rest of the population. This can be promoted through effective measures that already exist, such as the Housing Bank's start loan and housing grant. New measures suggested by Søholt are testing out schemes with shared ownership, which means that the occupier buys the house they are living in over time, with the local authority, for instance, being a co-owner. Shared ownership reduces the risk involved in buying a house.

The fact that there are fewer homeowners among immigrants than the rest of the population means that immigrants are over-represented among tenants. The share living in local authority housing is far higher than for the remainder of the population. In order to provide immigrants with a safe and non-discriminating position in the rental market, easy access to satisfactory rented accommodation, neutral terms and conditions and predictable rents are all important, as indicated by Søholt.

Poor participation rate for female immigrants in the labour force

Women have a lower rate of participation in the labour force than men. The difference is even greater among female immigrants. Women with backgrounds from certain countries, such as Pakistan, Afghanistan and Iraq, have a particularly low employment rate compared to women in the rest of the population. Another characteristic of these groups is that they also have lower unemployment.

Greater participation in the labour force among women will, for many immigrant families, lead to better living conditions. There can be many reasons for not taking part in the labour force. Caring for children and family members has traditionally been used as an argument for women staying at home. Part of the Norwegian authorities' work aimed at gender equality has placed a great deal of emphasis on enabling women to achieve a higher labour force participation. One of the results of this has been good leave entitlement arrangements and good kindergarten coverage. However, there are nevertheless some women who do not want to be part of the labour force. For some, this is a voluntary choice, for example if they want to be home with their children. For others, it is not quite so voluntary, either because they are locked into a traditional gender pattern where they are expected to stay at home or because they have not been able to gain entrance to the labour market. Experiences of not finding work over a period of time, or

knowing that it is difficult to find work, can lead to an individual opting out of the labour market. This is a group that is not visible in the employment statistics; they are economically non-active but in reality still a part of the labour force. Roger Bjørnstad from Statistics Norway writes in his article that many of the economically non-active immigrants want to work, but don't make any attempt to find work – often due to them being disheartened. Measures that make it easier to enter and participate in the labour market must therefore also be aimed at those outside the labour force.

We already know that men from Central and Eastern Europe are among those most affected by the financial crisis, but how the crisis affects the women from these areas is less well known. The labour market among labour immigrants from Central and Eastern Europe is very unevenly split between the sexes, and the women work mainly in the illegal part of the market, thus also making them invisible in the unemployment statistics. According to the researchers Eldring, Hage-lund, Kavli and Skilbrei, the authorities' regulation of labour immigration has contributed towards the work of female labour immigrants mainly being carried out illegally. The transitional arrangements' requirements for a "Norwegian salary" and full-time work have been difficult to meet for women working in a cleaning industry that is often structured into part-time jobs, both in the regulated and non-regulated market.

Aiming labour market initiatives at the right target groups

The financial crisis has particularly affected exposed groups in the labour market. Immigrants are defined in the Norwegian labour market policy as an exposed group who should be given priority in relation to labour market initiatives and ensured a satisfactory offer¹¹.

Jan Ekberg, Professor in Economics at the University of Växjö, shows in his article how groups that have previously been prioritised for labour market initiatives in Sweden did not correspond to the groups that were most exposed in the labour market. He claims that the labour market initiatives were not implemented where the need was greatest, and that the long-term effect could have been better if the most exposed groups had been prioritised. Ekberg classifies the unemployed immigrants in groups according to country of origin when considering which are the most exposed groups.

There are major differences in the employment and unemployment rates between immigrants from different countries, and between the sexes. Statistical correlations between participation in the labour market and country background or gender, however, do not give any indication of the reasons for the differences. Aiming employment initiatives at the right target groups requires knowledge on why some people in particular are exposed in the Norwegian labour market. We know that a short period of residence, little or no work experience, few formal qualifications and poor Norwegian language skills are factors that increase the risk of not finding work or jobs being lost during an economic slump, which makes refugees, for instance, a particularly vulnerable group.

It is possible that country background is not the primary criteria that should be considered when prioritising labour market initiatives. If the high unemployment and low employment rates among immigrants of African origin are due to a high percentage having a low formal education, the chances of hitting the right target groups will increase if specific skills initiatives are aimed at those with an actual need for attaining qualifications and not at everyone with an African background. For immigrants that have lost their job because they worked in an industry that has been particularly affected by the financial crisis, which has been the case for the many unemployed labour immigrants from Central

¹¹ Prop. 1 S (2009-2010), s. 91

and Eastern Europe, the need for labour market initiatives will be the same as for other employees in the sector.

There is still a need for more insight into what is behind the major differences between different groups' participation in the labour market. One of the areas where more information is needed is the scope of discrimination and its bearing on employment and unemployment trends. There is also great uncertainty linked to all analyses of immigrants' education and skills levels, due to inadequate registration of existing education and work experience.

Long-term unemployed

One of the government's most important objectives of the labour market policy is to counteract long-term unemployment.¹² Long periods of unemployment increase the probability of remaining outside the labour market in the long term. The rapid growth in unemployment in 2009 has also led to an increase in the long-term unemployed.¹³ In September 2009, almost 17 000 long-term unemployed were registered with the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV), which constitutes approximately 24 per cent of the total unemployment. NAV's statistics on unemployment show that immigrants are also over-represented among the long-term unemployed. Around 30 per cent of all long-term unemployed were born outside Norway¹⁴, 19 per cent of which were from a country that is not a member of the OECD. We also know that women make up a greater share of the long-term unemployed than men, and that older people make up a greater share than young people.¹⁵

Unemployment affects living conditions and mental health. The unemployed are three to four times more likely to suffer from significant mental health problems. It is not known

whether unemployed immigrants have a greater incidence of mental illness than other unemployed persons, but we know that immigrants are over-represented among all the unemployed and among the long-term unemployed, and that the incidence of mental health problems is greater among immigrants than in the population as a whole. As reported by Ragnhild Aasen Jacobsen, who is a political adviser in the Norwegian Council for Mental Health, in an article on immigrants, unemployment and mental health.

The Norwegian government introduced its own long-term unemployment guarantee in 2008, which includes offers of initiatives for those unemployed for two consecutive years or longer.¹⁶ There is a need for more insight into the characteristics of the long-term unemployed. Such knowledge could help some groups to receive offers of special initiatives at an early stage, which is also likely to reduce the risk of long-term exclusion.

Second Chance (*Ny Sjanse*) can be defined as such an initiative. Second Chance is a trial skills programme aimed at immigrants who, after several years in Norway, do not have a permanent participation in the labour market and who are dependent on social security.¹⁷ The programme is designed according to a model from the methods used in the introduction programme for newly-arrived refugees. IMDi is responsible for the programme, which is carried out locally in close collaboration with the local authority and the Labour and Welfare office. Sixty-five per cent of the Second Chance participants in 2008 were women, and in 2009 special focus is being aimed at female immigrants who are outside the labour market, but who are not dependent on financial support from the government. An analysis conducted by Econ on behalf of IMDi shows that Second Chance could lead to extremely worthwhile socioeco-

¹² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/arbeidsmarkedspolitikk.html?id=935>

¹³ Prop. 1 S (2009-2010). s. 91.

¹⁴ NAV has not specified the country of birth for around 12 per cent of the long-term unemployed; citizenship has been used instead.

¹⁵ Prop. 1 S (2009-2010). s. 58.

¹⁶ Prop. 1 S (2009-2010). s. 91.

¹⁷ More details of Second Chance are available at www.imdi.no

conomic gains, even with a moderate number of participants finding work.

Education and training

Persons with no education are in a poorer position in the labour market than those with an education. This applies to immigrants in the same way as for the rest of the population. Education and qualifications are key elements of the integration work, and are even more important during an economic slump. A number of articles report various challenges in the education field for immigrants and children of immigrants. In this article we will be particularly examining the qualifications of new-arrivals and drop-out rates from upper secondary education.

Qualifications of new-arrivals

The introduction programme is aimed at speeding up the integration of newly-arrived refugees to Norwegian society. All local authorities settling refugees have a duty to offer an introduction programme and participation is obligatory for the refugees. The aim of the introduction programme is for refugees to have the quickest transition possible to work or education. In 2008, 53 per cent of the participants took up employment or education at the end of the programme. This share will most likely increase in the year following the end of the programme. Figures from Statistics Norway show that 65 per cent of those leaving the introduction programme in 2006 were in employment or education in 2007. However, there are substantial differences in results between various groups of participants. The gender difference is stark: In 2008, 61 per cent of male participants took up employment or education, compared with 47 per cent of the women. There are also major differences between participants from different countries.

One important question is whether the disparity in the results between men and women can be due to women being offered programmes that offer less potential for taking up employment. According to the Fafo

researchers Eldring, Kavli, Skilbrei and Hagelund, women are, to a lesser extent than men, in the initiatives that offer the most effective transition to employment. Possible reasons for this can be that female immigrants are, on average, less educated than their male counterparts when they arrive in Norway, that they are less likely to complete the programme after they have arrived and that they have more care responsibilities in the home than men. The authors of the article believe that a likely consequence of the financial crisis will be increased competition for participation in the more effective measures in the introduction programme, which will primarily affect women. An important part of IMDi's future work is to gain more knowledge on why women in the introduction programme have poorer results than men, and why there are major differences between women from different countries.

Newly-arrived refugees make up a group with a very weak position in the Norwegian labour market. The introduction programmes are, for many, a golden opportunity to come into contact with potential employers, and as reported by the Fafo researchers, many local authorities put a great deal of resources into reducing the risk that employers can face when hiring new employees. The period after the introduction of the introduction programme in 2004 has been characterised by strong economic expansion and a strong labour market. As indicated by several of the article authors, economic growth is the best integration initiative. Aiming the introduction programmes at the labour market and businesses can be put to the test in an economic slump.

In order for participants in the introduction programme to acquire skills and have a long-term participation in the labour force, there must be a carefully considered and suitable correlation between all parts of the individual participant's programme. Effectively linking initiatives entails implementing programmes in the right order and at the right time, and ensuring that no downtime or

waiting time arises. The programme course must be designed with a view to ensuring development for the participant – from start to finish, which is long-term employment. This requires effective cooperation between all government bodies involved in the introduction programme in the municipality.

Secondary education drop-out

When unemployment rises and it becomes difficult to find work, young people with an immigrant background make up a vulnerable group, as indicated by Hilde Lidén and Miriam Latif Sandbæk from the Institute for Social Research (ISF) in their article.

Young people with an immigrant background are over-represented among the young with no upper secondary education. The lack of study qualifications and/or vocational qualifications reduces a young person's chance of finding work considerably. Young people that have dropped out of education and found work during upswings in the economy, will form one of the groups that are particularly likely to lose their job in an economic slump. This is the assertion of Berit Lødding, a researcher at NIFU STEP, in an article on young people and education.

Just as many young people with a minority background start upper secondary education as other young people, but are over-represented among those who drop out of education or fail their final exams. The drop-out rate from upper secondary education is particularly high among boys with immigrant parents studying vocational subjects. Little is known about the reasons for the high drop-out rate among boys with minority backgrounds. There is also a need for a greater insight into how young people who have dropped out of upper secondary education fair compared with others. One probable consequence of the financial crisis, according to Lødding, is that there will be more competition for trainee places, which will most likely intensify the existing vulnerable position of young people from minority backgrounds.

The drop-out rate from study preparation courses is somewhat higher among pupils with a minority background than others, but the main difference here is that a much higher proportion of pupils with a minority background complete their studies, but without passing any final exams. Lødding considers whether the strong orientation towards study preparation subjects by pupils with a minority background can, despite many completing without passing all subjects, be explained by a desire to delay their exposure to the labour market. If this is the case, it is likely that the strong orientation towards study preparation courses will be strengthened during an economic slump, when it is more difficult to enter the labour market.

Over-qualified. Do immigrants get just as much out of their investment in education as others?

Immigrants and Norwegian-born to immigrant parents have a far greater likelihood of not securing employment that corresponds to their education and qualifications than others. In the population as a whole, 9 out of 10 highly educated persons work either in academia or hold managerial positions. This applies to less than half of all highly educated immigrants. The rate of over-qualification varies by country background, type of education, gender and work experience.¹⁸ One possible consequence of the financial crisis, with more competition for jobs, is that the share of immigrants among the over-qualified will increase. However, this has not been documented, and further research is needed in this area.

Less proficiency in the Norwegian language and a lack of work experience can partly explain why immigrants are over-qualified to a greater extent than others. Extensive work

¹⁸ Villund (2008): Riktig yrke etter utdanning? En register-basert undersøkelse om kompetanse og arbeidsoppgaver hos ansatte med innvandrerbakgrunn. (*Right occupation after education? A register-based survey on skills and duties at work among employees with an immigrant background*) Statistics Norway report 2008/37.

experience, however, does not have as much effect among employees with an immigrant background as other employees. Furthermore, immigrants who are educated in Norway are exposed to over-qualification to a greater extent than others with a Norwegian education. For those who have studied in Norway, the differences linked to language, knowledge of Norway and Norwegian society are less relevant to the explanation of over-qualification than for those who were educated abroad.

Research shows a clear correlation between education and participation in the labour force for the entire population, including immigrants. Ensuring that immigrants and their children get as good results from their investment in education as others is a crucial part of the integration work. Education is beneficial for everyone, but less so for immigrants. One consequence of this can be that fewer are seeking an education. Entering the Norwegian labour market without qualifications dramatically increases the risk of marginalisation and poverty.

Not having the opportunity to use their education in a job will be a frustrating situation for many. Frustration and the knowledge that investment in education is less rewarding for those with an immigrant background than others can lead to feelings of exclusion, which can have serious consequences for integration. In the article by Lidén and Sandbæk, a young person tells how he is sceptical to taking out a student loan because he is not sure if he will find qualified work afterwards in order to repay the loan. The authors of the article conclude that an economic slump can make people more cautious and less convinced that higher education is a good investment for the future.

A one-sided focus on statistics on unemployment and employment does not intercept the extent to which people are in jobs that correspond to their education and qualifications. Together with Statistics Norway, IMDi has recently initiated a project on the over-

qualification of immigrants. One of the aims of the project is to devise a system to monitor the rate of over-qualification among immigrants and gain more knowledge on the variations between different groups, by country background and type of education etc. There is also a need for studies that can throw light on *why* immigrants are over-represented among over-qualified employees.

Discrimination

Many immigrants experience unlawful discrimination in various areas of society, including in the labour market.¹⁹ Around half of all immigrants who took part in Statistics Norway's survey on living conditions reported experiencing discrimination in one or more areas of society, and 18 per cent have experienced discrimination in the labour market within the past five years. Discrimination is also given as the most common explanation (one out of three) for why they are or have been out of work. The degree of perceived discrimination varies considerably between the different countries of origin and between the sexes. While we have a certain amount of knowledge on perceived discrimination, knowledge on the type and scope of discrimination is lacking. It is not therefore possible to know the extent to which an economic slump leads to an increase in discrimination towards immigrants, e.g. in key areas such as the labour market and housing market.

Discrimination is not a new phenomenon, but who is subject to discrimination and the reasons behind discrimination have varied. As Ola H. Grytten, Professor in Economic History at the Norwegian School of Economics and Business Administration (NHH) writes, women in the 1800s and the period between the two world wars were among the most vulnerable groups in the labour force, and the first ones

¹⁹ Including: IMDi report 9 – 2008: Integrert, men diskriminert (*Integrated, but discriminated*) and Blom, Svein and Kristin Henriksen (ed.) 2008: Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006. (*Living conditions of immigrants in Norway 2005/2006*) Statistics Norway report 2008/5.

to lose their jobs during an economic slump. This was justified at the time with the main wage-earner having to hold on to their job in times of crisis in order to protect the entire family from poverty.

Such so-called rational arguments are also found today in order to justify discrimination against the ethnic minorities in the labour market and other areas. One example is how the requirement for Norwegian language skills among immigrants seeking to enter the labour market varies with economic cycles, as discussed in the article written by Jon Rogstad, researcher at ISF and the University of Oslo. This should mean that requirements for Norwegian language skills have been made more stringent, e.g. within the construction industry, since the financial crisis began. A survey carried out among business leaders confirms that they attach a great deal of importance to Norwegian language skills. Reidar Dischler from Perduco, which conducted the survey, writes that almost half of the business leaders agreed to the assertion that importance should be attached to Norwegian skills when considering dismissal and redundancies. This view was most common among leaders in the building and construction industry. It could be questioned whether these same leaders were so concerned about Norwegian skills when, just a short time ago, the demand for such labour outweighed the supply. Requirements set by industry that are dependent on economic trends, and which only affect some groups, can be an example of a discriminatory practice. Such practices can be an indication that immigrants are subjected to more discrimination during an economic slump.

Focus on reasons – why employers act as they do

Discrimination can be a result of more or less conscious individual actions. Where the sum of subconscious individual events forms a pattern of behaviour that results in systematic unlawful discrimination, or when rules have different consequences for different groups in the form of systematic unlawful

inequality, this is often referred to as structural discrimination.²⁰

Measures aimed at structural discrimination are a challenge. Rogstad claims in his article that it is because of the structural aspect of discrimination we know little about the scope and type of discrimination in the labour market, and the reasons behind it. To this end, the Institute for Social Research (ISF), on behalf of the Ministry of Children and Equality, shall carry out a research project aimed at employers and their recruitment work, which shall use situation testing²¹. The tests will be supplemented with subsequent qualitative in-depth interviews of the employers in order to gain an insight into the reasons behind discrimination and the many forms of discrimination. The hypothesis is that there are likely to be very few employers who set out to discriminate, but many who do it subconsciously nevertheless. Such a project will give us a better insight into the correlation between discriminating structures and individual actions, which will make us better equipped to develop instruments to combat discrimination.²²

Such knowledge will also be of value to the Norwegian authorities' cooperation with Norwegian employers in relation to diversity, recruitment of immigrants and management of diversity. IMDi's experience is that businesses are interested in this area and they understand that immigrants are resource rich employees that they can utilise, as described in the article by Laura Traavik, Associate Professor at the Norwegian School of Management BI, and Torben Møller-Hansen, Director of Foreningen til integration af nydanskere på arbejdsmarkedet (*Association*

20 Rogstad and Midtbøen (2009): *Rasisme og diskriminering. Begreper, kontroverser og nye perspektiver. (Racism and discrimination. Terms, controversies and new perspectives)* Oslo: Research Council of Norway, IMER programme.

21 For further details of situation testing, refer to Rogstad's article.

22 The Norwegian government presented an Action Plan aimed at promoting equality and preventing ethnic discrimination (2009-2012) in spring 2009. The plan contains 66 different new measures, including the project with situational testing.

for the Integration of New Arrivals to the Labour Market) in Denmark. Making employers and managers aware of their actions, providing them with the right information and facilitating effective guidelines for recruitment and the management of diversity, will not only benefit the integration work but also be a good business strategy and good economics for the business.

Conclusion

The global financial crisis is expected to affect migration flows around the world, but it is too soon to predict how this will manifest itself.

Norway, however, has only been mildly affected compared with other countries, and opportunities for finding work remain good. It is therefore most likely that Norway will continue to be attractive to labour immigrants, and that many settled labour immigrants will remain in the country. This means that labour immigrants will continue to be a key target group for integration initiatives.

The immigrant population has a much higher number of poor people than the rest of the population. Increased participation in the labour force is the most important instrument for limiting and preventing poverty among immigrants. There is also a need for measures to protect against the consequences of living on a low income on a long-term basis, particularly with a view to ensuring adequate living conditions for children. Measures to increase the share of homeowners among immigrants are vital to reducing the economic differences between immigrants and the rest of the population in the long term. Focus must also be given to improving access to adequate rented accommodation, with secure, non-discriminatory and predictable tenancies.

Increasing employment among women is one of the aims of the government's integration work, both with regard to the efforts to combat poverty and promote equality. It is crucial that the efforts to increase employment among female immigrants are main-

tained during an economic slump, even if unemployment in this group has not increased. One of the main challenges is to get more newly-arrived women to complete the introduction programme and to improve women's transition to work or education after completion of the programme. A priority for IMDi is to ensure that the programme offer for women in the introduction programme is just as good as for men. Prioritising labour market initiatives for immigrants should be based on the knowledge that immigrants in Norway are a very mixed group, with different rates of participation in the labour market and different needs.

In the field of education, one of the main challenges is ensuring that young people with immigrant parents complete and pass their upper secondary education to the same degree as others. The Norwegian authorities must also focus on the fact that immigrants and children of immigrants are more poorly rewarded for the education they have taken, since they are more often over-qualified for their jobs than others. Ensuring that immigrants' existing skills are recognised in the education system and the labour market is also a goal. This requires effective systems for assessing and registering education from abroad as well as actual skills, something that will help provide a better foundation for analysing the importance of education for immigrants in Norwegian society in relation to participation in the labour force, for example.

Integration is a two-way process. In order to increase immigrants' participation in the labour force and education, it is not sufficient just to aim initiatives at the immigrants, there is also a need for effective measures aimed at the rest of the population. One particular challenge is to prevent discrimination in the labour market, where employers are a key target group.

The articles in this report clearly show that immigrants in Norway make up a composite group that is affected by the financial crisis in different ways and to varying degrees. More

knowledge on what groups are most vulnerable, and not least why this is the case, is needed in order to devise targeted, effective and forward-looking initiatives. The articles illustrate several areas where our knowledge is not extensive enough. We would like to highlight the following gaps in our knowledge:

- Why women have poorer results in the introduction programme than men.
- What groups of immigrants are most vulnerable in the labour market during an economic slump, and why. There is a particular need for more insight into the characteristics of long-term unemployment and why immigrants are strongly over-represented among the long-term unemployed.
- Why young people with a minority background complete and pass upper secondary education to a lesser extent than young people as a whole, and how young people fair after dropping out of secondary education.
- Why immigrants are over-represented among those who are over-qualified, and whether the scope and degree of over-qualification among immigrants varies with economic trends.
- The scope of discrimination and to what extent discrimination can explain disparities between the minority and majority population with regard to areas such as employment, unemployment and over-qualification.
- A uniform system for registering immigrants' existing qualifications.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Postadresse: Postboks 8059 Dep, 0031 Oslo

Besøksadresse: Tollbugata 20, 0152 Oslo

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 24 16 88 01

E-post: post@imdi.no

Bestilling av rapporter: bestilling@imdi.no

Pressetelefon: 917 55 351, e-post: presse@imdi.no

www.imdi.no

IMDis regionale enheter:

IMDi Indre Øst

Storgt. 10, 6. etg., Postboks 1253, 2806 Gjøvik

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 61 17 08 95

IMDi Midt-Norge

Peter Egges plass 2 (inngang Kjøpmannsgata),

7005 Trondheim

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 73 89 24 31

IMDi Nord

Havnegata 28 (inng. t. høyre), Postboks 83, 8502 Narvik

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 76 96 58 38

IMDi Sør

Slottsquartalet, Tordenskjoldsgate 9

Postboks 647, 4666 Kristiansand

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 38 02 04 80

IMDi Vest

Sandbrogaten 5-7, Postboks 159 Sandviken, 5812 Bergen

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 55 30 09 88

IMDi Øst

Tollbugata 20, Postboks 8059 Dep, 0152 Oslo

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 24 16 88 01



ISBN 978-829275797-0



9 788292 757970