



## Ikke-vestlige innvandrere i norsk arbeidsliv



# INTEGRERING I RANDSONEN

**Stadig flere ikke-vestlige innvandrere deltar i arbeidslivet.**

**Likevel er det en klar tendens til at de blir sittende fast i arbeidslivets randsone. Det innebærer dårlige utsikter til å gjøre karriere og stor risiko for å bli arbeidsledig.**



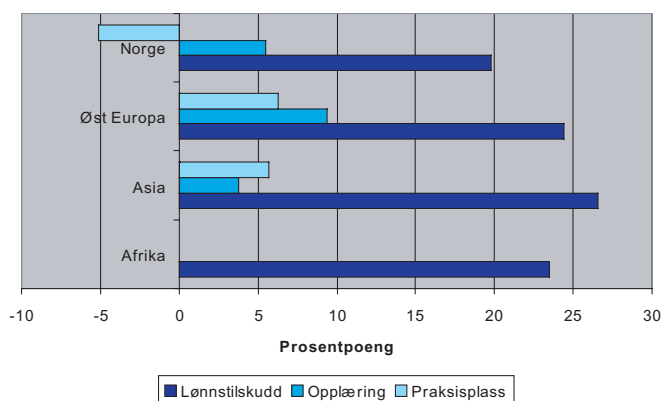
Norsk økonomi er inne i en høykonjunktur. Den registrerte arbeidsledigheten er rekordlav, også blant innvandrere: I mai 2006 var den registrerte ledigheten blant innvandrere på 7,3 prosent (SSB 2006a). Det har aldri vært flere innvandrere i norsk arbeidsliv enn det er i dag. Likevel er det fortsatt store ulikheter i ledighet og yrkesdeltakelse avhengig av hvor i verden innvandrerne kommer fra. Innvandrere fra Afrika har fortsatt 15 prosent arbeidsledighet, og bare fire av ti i aldersgruppen 16–74 år er i arbeid. For innvandrere fra Asia var den registrerte ledigheten på ca.10 prosent, og sysselsettingen rundt 50 prosent. Til sammenlikning er sysselsettingen i befolkningen som helhet ca 70 prosent (SSB 2006b). Mange av dem som står utenfor arbeidslivet, har vært i jobb på et tidligere tidspunkt, og mange har deltatt i ulike kvalifiserings- og formidlings tiltak i regi av kommune eller Aetat (nå NAV). De jobbene ikke-vestlige innvandrere kommer inn i, er ofte midlertidige og relativt dårlig betalt (Djuve 2005). Innvandrere er særlig overrepresentert innenfor bransjene renhold og hotell- og restaurant. Bildet som tidligere har vært tegnet av det norske arbeidslivet som stengt for innvandrere, må modifieres: Norsk arbeidsliv er langt fra stengt

for innvandrere, men ikke-vestlige innvandrere slippes sjelden videre fra det vi kan kalle arbeidslivets randsonen. Dette er den delen av arbeidslivet som tilbyr midlertidige, dårlig betalte jobber som ikke krever særlig formell utdanning, og med større innslag av akkordbaserte lønnsordninger. Slike jobber kan være en viktig inngangsport videre til «det gode arbeidslivet», der lønningene er høyere, jobbene sikrere og arbeidsoppgavene mer utfordrende. Mye tyder likevel på at den største mobiliteten i randsonen gjelder dem som går inn og ut av arbeidslivet – og over på tiltak – og ikke fra randsonen og videre til bedre jobber (Kvinge og Djuve 2006, Barth, Bratsberg og Raaum 2002, Rogstad og Raaum 1997, Djuve og Hagen 1995). Ikke-vestlige innvandrere som ønsker å gjøre karriere i det norske arbeidsmarkedet, møter dermed en tre-trinns utfordring: Å komme inn, å klore seg fast og å komme videre.

### **Hva vet vi om hva som virker?**

Offentlige tiltak for å integrere innvandrere i arbeidslivet har så langt i all hovedsak fokusert på det første trinnet: Å få innvandrere inn i en jobb. Tiltak for å integrere innvandrere i det norske arbeidsmarkedet settes i all hovedsak i verk innenfor den

**Figur 1:** Effekter av ordinære arbeidsmarkedstiltak på overgang til arbeid for både ikke-vestlige innvandrere og nordmenn. Søylen viser forskjellene i andelene som er i jobb per 30. juni 2005 mellom ledige uten tiltak og ledige med ordinære arbeidsmarkedstiltak i februar 2003, etter tiltak og fødelandsregion. Kontrollgruppen er konstruert ved hjelp av såkalt parvis matching: Kontrollgruppen er valgt slik at den likner mest mulig på deltakergruppen med hensyn til andre kjente og relevante kjennetegn.



Kilde: Kvinge og Djuve, 2006.

generelle arbeidsmarkedspolitikken. Dermed har vi mulighet til å sammenlikne effekter av tiltakene for ikke-vestlige deltakere med effektene for norske deltakere. Hovedmønsteret er det samme: Lønnstilskudd er det tiltaket som gir den klart største overgangen til arbeid for alle grupper. Når vi sammenlikner deltakere på lønnstilskudd i februar 2003 med en kontrollgruppe av ikke-deltakere, og undersøker andelen som var i ordinært arbeid i juni 2005, finner vi at deltakerne på lønnstilskudd hadde fra 20 til 27 prosentpoeng høyere yrkesdeltakelse enn ikke-deltakerne, avhengig av landet de kommer fra. Effekten var noe bedre for innvandrere enn for nordmenn.

Det betyr ikke at overgangen til arbeid er høyere for innvandrere enn for nordmenn, siden overgangen til arbeid for nordmenn som ikke deltar på tiltak, er klart høyere enn blant innvandrere som ikke deltar på tiltak. For eksempel går hele 60 prosent av norske deltakere på lønnstilskudd over i arbeid. Det samme gjør 40 prosent i den norske kontrollgruppen av ikke-deltakere, som er sammensatt slik at de likner mest mulig på deltakergruppen. Forskjellen er dermed på 20 prosentpoeng. Blant afrikanske deltakere på lønnstilskudd går 50 prosent av deltakerne over i arbeid, mot 26 prosent i den afrikanske kontrollgruppen av ikke-deltakere. Forskjellen her blir dermed på 24 prosentpoeng, som også framgår av figur 1 ( se også Kvinge og Djuve 2006). Totalt sett var ca. 35 prosent av alle som var registrert ledige eller på tiltak i februar 2003, i arbeid i juni 2005.

Lønnstilskudd gir altså den høyeste overgangen til ordinært arbeid, men er samtidig det tiltaket som brukes minst. Lønnstilskudd brukes særlig overfor deltakere som vurderes å ha nokså kort vei til ordinær jobb. Det er dermed på ingen måte gitt at en flytting av deltakere på praksis plass med opplærings tiltak til lønnstilskudd ville ha gitt tilsvarende resultater som deltakere på lønnstilskudd i 2003 har hatt.

Praksis plass og opplæring har positive, men ganske moderate effekter på yrkesdeltakelsen to og et

halvt år etter. I gruppen «kvinner fra Asia», som har en signifikant positiv effekt av praksisplassdeltakelse, er overgangen til arbeid 33 prosent, målt nesten to og et halvt år etter at de var på tiltak. I kontrollgruppen av ikke-deltakere var overgangen til arbeid på 25 prosent. Her er altså forskjellen på deltakere og ikke-deltakere åtte prosentpoeng. Enkelte deltakere, og særlig ikke-vestlige kvinner, deltar svært lenge i disse tiltakene. Vi finner at de som går lenge på tiltak, har lavere sannsynlighet for å gå over i arbeid. Noen av deltakerne på disse tiltakene har i etterkant fått lønnstilskudd. Disse har en høyere overgang til arbeid enn de som ikke har fått en slik kjeding av tiltak. Når overgangen til arbeid likevel er såpass beskjeden så lenge som to og et halvt år etter praksisplass og opplæringstiltak, tyder dette både på moderat utbytte av kursene og på at kjeding av ulike tiltak som inkluderer lønnstilskudd, har et begrenset omfang. Den tilsynelatende negative effekten av praksisplass for norske deltakere har sannsynligvis sammenheng med at vi ikke har kunnet kontrollere godt nok i våre analyser om deltakerne har hatt spesielle vansker. Det kan være grunn til å tro at de norske praksisplassdeltakerne har et dårligere utgangspunkt for arbeid enn de andre gruppene, og at de har en type problemer som ikke er registrert i offentlige registre. Dermed vil vi ikke kunne ta dette med i betraktning i våre analyser. Det kan også tenkes at det å være på tiltak er mer stigmatiserende for nordmenn enn for innvandrere, og at dette er en av årsakene til at overgangen til arbeid er lav for norske deltakere på praksisplass.

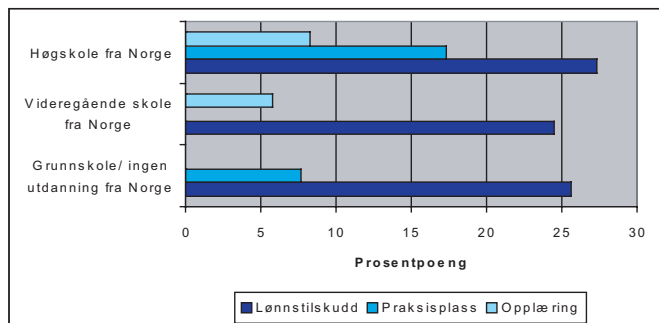
Funnene samsvarer godt med undersøkelser fra Sverige og Danmark. Disse landene er interessante som sammenlikningsgrunnlag siden de også har arbeidsmarkeder som er godt regulert gjennom lover og avtaler. I tillegg har de innvandrergupper med liknende arbeidsmarkedsproblemer som i Norge, og arbeidsmarkedspolitiske tiltak som likner på dem vi har her til lands. I en oversiktsstudie av arbeidsmarkedspolitiske tiltak for integrering i Sverige konkluderes det med at

lønnstilskudd (og støtte til å starte egen virksomhet) peker seg ut som det mest effektive tiltaket. I Danmark har man i liten grad gjennomført evalueringer av arbeidsmarkedspolitiske tiltak for innvandrere, men i forbindelse med introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere er det gjort studier som peker på at lønnstilskudd i privat sektor er det mest effektive tiltaket (Clausen m fl, 2006, Winter 2005).

### Hvorfor er det så vanskelig?

Integrering av ikke-vestlige innvandrere i nordiske arbeidsmarkeder er åpenbart vanskelig. For det første er terskelen for å komme inn høy. Flyktninger og familiegjenforente fra ikke-vestlige land kom ikke primært til landet for å arbeide, og har ofte lite utdanning og manglende norskkunnskaper. I et uregulert arbeidsmarked kunne disse ha tilbudt sin arbeidskraft til den prisen arbeidsgivere var villige til å betale. Med et regulert arbeidsmarked som det vi har, er dette ikke mulig. Dermed blir mange innvandrere stående utenfor arbeidsmarkedet og henvises til ulike former for kvalifisering som skal tette gapet mellom den kompetansen de har, og den kompetansen som etterspørres i markedet. Som vi har sett, er likevel overgangen fra disse kvalifiseringstiltakene til ordinært arbeid ikke så stor som man kunne ønske. En årsak er at arbeidsmarkedsstiltakene blir utilstrekkelige når avstanden mellom faktisk og nødvendig kompetanse er for stor. En annen årsak til at integrering er vanskelig, er at det ikke er den faktiske kompetansen til innvandrere som avgjør om de får jobb, men arbeidsgiveres oppfatning av hvilken kompetanse de har. Av de arbeidsledige innvandrerne i februar 2003 hadde 65 prosent utdanning fra Norge (Kvinge og Djuve 2006). Mens arbeidsledige nordmenn med høy utdanning kommer raskere i arbeid enn nordmenn med lav utdanning, finner vi ikke en slik sammenheng i gruppen av arbeidsledige innvandrere. Derimot fikk ikke-vestlige innvandrere med høy utdanning fra Norge noe bedre uttelling for sin deltakelse på tiltak enn innvandrere med

**Figur 2:** Effekter av tiltak for ikke-vestlige innvandrere. Søylen viser andeler som er i jobb per 30. juni 2005 og forskjellene mellom ledige uten tiltak og ledige med ordinære arbeidsmarkedstiltak i februar 2003. Utdanningsbakgrunn og type tiltak fremgår av figuren. Kontrollgruppen er konstruert ved hjelp av såkalt parvis matching. Det vil si at den er valgt slik at den likner mest mulig på deltakergruppen med hensyn til andre kjente og relevante kjennetegn.



Kilde: Kvinge og Djuve, 2006

lav utdanning fra Norge. Dette kan tyde på at tiltakene bidrar til å øke arbeidsgivernes informasjon om innvandrernes reelle kompetanse, og dermed øke rekrutteringen. Vi har imidlertid ikke undersøkt hva slags jobber innvandrerne med høy utdanning ble rekruttert inn i. Det er rimelig å tolke den vanskeligere arbeidsmarkedssituasjonen for ledige innvandrere med høy utdanning fra Norge som et resultat av at de søker høykvalifiserte jobber, dvs. jobber det er større konkurranse om. Dersom tiltakene i regi av Aetat har sluset innvandrere med høy utdanning inn i lavstatusjobber, kan effektene av tiltak tilskrives en form for «realitetsorientering»: Det er vanskelig for innvandrere å få jobber som krever høyere utdanning. Dersom tiltakene har dreid oppmerksomheten over på jobber som ikke krever høyere utdanning, er effekten av tiltakene at deltakerne med høy utdanning har havnet i randsonen sammen med de andre ikke-vestlige innvandrerne.

Det er forsket lite på arbeidsgiveres holdninger og rekrutteringspraksis i Norge. En fersk undersøkelse gjennomført av MMI viser at bare 18 prosent av virksomhetene i privat sektor har som mål å oppnå etnisk mangfold på arbeidsplassen (IMDI 2006). Av disse er det kun en tredjedel som oppgir å ha iverksatt konkrete tiltak for å oppnå målet. Av de intervjuede arbeidsgiverne er 84 prosent motstandere av å kvotere en ikke-vestlig søker dersom en norsk og en ikke-vestlig søker står likt. I en kvalitativ studie i fire bransjer finner Rogstad (2000) at arbeidsgiverne ikke gir uttrykk for vektige motforestillinger mot å ansette innvandrere, men at små preferanser i retning av å ansette norske søkere i sum får store konsekvenser for søkere med innvandrerbakgrunn. I en svensk kartlegging av rekrutteringspraksis fant Neergaard (2006) at svenske rekrutteringsprosesser er preget av manglende formalisering og uklare strategier for å oppfylle eventuelle mål om å øke andelen sysselsatte med utenlandsk bakgrunn. I de endelige beslutningene vektlegges betydningen av «å passe inn» – et nokså udefinert kriterium. Innvandrere fal-

ler gjerne gjennom i disse vurderingene. Neergaard påpeker også at det forekommer positiv diskriminering av innvandrere, men da til typisk lavstatusjobber som svenske arbeidsgivere opplever at innvandrerne passer inn i. Han mener å påvise at arbeidsgivere lar seg påvirke av søkerens etniske opprinnelse i vurderingen av deres kvalifikasjoner. Også fra Danmark finnes en studie av rekruttering som påpeker at arbeidsgivere i intervju situasjonen – gjennom å styre hva det spørres om – understreker innvandrerstatusen til søkeren, og bruker tiden på andre ting enn å snakke om kvalifikasjoner som er relevante for stillingen (Jensen 2004).

I Danmark er arbeidsgiveres holdninger til rekruttering av innvandrere også kartlagt i flere ulike undersøkelser. Den siste av disse (IFKA 2006) viser at et stort antall danske virksomheter er positive til å ansette innvandrere på ordinære vilkår, men at de har begrenset entusiasme for innvandrere som kommer med lønnstilskudd eller annen type bistand fra det offentlige. Tilsvarende fant man i den norske oversikten (IMDI 2006) at knapt noen av de private virksomhetene var interessert i rådgivning om tilskuddsordninger eller oppfølging fra kommunen. Derimot kunne 20 prosent tenke seg å få rådgivning om vurdering av kompetanse. Virksomhetene ønsker altså primært innvandrere som kan stå på egne bein. Funnene kan tyde på at det å delta – og å ha deltatt – i offentlige tiltak, i seg selv kan virke stigmatiserende. Slike tiltak er for mange arbeidsgivere et signal om at deltakeren har lav produktivitet og vil trenge opplæring og oppfølging. Denne type bistand er kostbart for virksomheten. Kun én av fire virksomheter vil være interessert i å ansette innvandrere som kommer med lønnstilskudd på omtrent halve lønna (op.cit). En slik subsidiering vil med andre ord ikke være tilstrekkelig for å oppveie de merkostnadene virksomhetene ser for seg som følge av slike ansettelser.



## **Fra Aetat til NAV – nye virkemidler i integreringsarbeidet?**

Hovedmålene med NAV-reformen er trolig kjent for denne publikasjonens lesere:

- Flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad
- Tjenester som er enklere for brukerne og tilpasset deres behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Hvorvidt man lykkes med dette, avhenger av i hvilken grad reformen faktisk medfører en endring av tiltaksbruken og arbeidsformene i velferdsforvaltningen. På bakgrunn av funnene som er referert, kan det være grunn til å se på mulighetene for å

- Lage et langsiktig og målrettet kvalifiseringsløp for innvandrere som står for langt unna arbeidsmarkedet til at ordinære tiltak er tilstrekkelig.
- Vurdere mulighetene for å utvide bruken av lønnstilskudd og redusere bruken av mindre effektive tiltak. Det skal dog understrekes at lønnstilskudd neppe er et egnet virkemiddel for søkere som har lang vei til ordinært arbeid.
- Intensivere innsatsen for å følge opp innvandrere som har kommet i jobb, og bistå virksomhetene med virksomhetsintern opplæring. Spesielt mindre virksomheter vil ha stort behov for ekstern kompetanse på opplæring.
- Utrede alternativ for å redusere den stigmatiserende effekten av tiltak. En nærliggende løsning vil være å flytte mest mulig av de langvarige tiltakene over i en form for ordinær utdanning. Utfordringen blir selvsagt å unngå at stigmaet følger med.

Dessuten er det gjennomført evalueringer av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger både i Norge og Danmark. Evalueringene peker i retning av at måten arbeidet er organisert på og saksbehandlernes arbeidsformer, har betydning for programmenes suksess i form av overgang til ordinært arbeid. Deltakere som får tett individuell oppfølging, har høyere overgang til arbeid enn andre (Boll Hansen m fl 2006, Djuve m fl 2001). Samtidig viser en dansk studie av saksbehandlertyper i flyktningeforvaltningen at for tett oppfølging, i form av en for sterk personlig involvering fra saksbehandlers side, har negativ effekt på arbeidsmarkedsintegreringen. Det samme gjelder hvis saksbehandleren er innstilt på omfattende forhandlinger med deltakeren om innrettingen av programmet (Winter, 2005). En mulig forklaring er at arbeidsmarkedsfokuset glipper dersom saksbehandleren involverer seg for sterkt i andre forhold, og at oppmerksomheten om (andre) problemer reduserer evnen til å bygge på den kompetansen flyktningen faktisk har.

Av særlig interesse for NAV er det også at både dansk og norsk forskning peker på hvor viktig å spesialisere integreringsinnsatsen for innvandrerne, og at man har saksbehandlere og jobbkonsulenter som er spesialiserte i forhold til å jobbe med innvandrere og at disse er fysisk samlet eller samarbeider tett (Boll Hansen, *ibid*, Djuve og Pettersen 1997). På den ene siden gir NAV muligheter til å samordne den kommunale og statlige innsatsen overfor innvandrere. På den annen side er faren åpenbart til stede for at arbeidet med innvandrere skal drukne i en stor etat med et svært sammensatt arbeidsområde.

## Litteratur

- Barth, Erling, Bernt Bratsberg og Oddbjørn Raaum (2002): *Inntektsutvikling for innvandrere. Søkelys på arbeidsmarkedet* 19:45–54.
- Clausen, Jens, Hans Hummelgård, Leif Husted, Kræn Blume Jensen, Michael Rosholm (2006): *Effekten av introduktionsprogrammets arbeidsmarkedsrettede innsats*. København: AKF forlaget.
- Djuve, Anne Britt (2005): *Hvem inkluderer innvandrere?* I Torp, Hege (2005): *Nytt arbeidsliv. Medvirkning, inkludering og belønning*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Djuve, Anne Britt, Hanne Cecilie Kavli, Monica Lund og Tina Østberg (2001): *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduktionsprogram for flyktninger*. Fafo-rapport 364. Oslo: Fafo.
- Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Pettersen (1997): *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*. Fafo-rapport 234.
- Djuve, Anne Britt og Kåre Hagen (1995): *Skaff meg en jobb! Levekår blant flyktninger i Oslo*. Fafo-rapport 184. Oslo: Fafo.
- Hansen, Eigil Boll, Morten Frederiksen og Leena Eskelinen (2006): *Flygtninge og familiesammenførtes integrasjon på arbeidsmarkedet – Har kommunernes integrasjonsinnsats betydning for integrasjonen?* København: Amterne og Kommunernes Forskningsinstitutt.
- IFKA (2006): *Rapport om nydanskere, lærlingepolitikk og mentorordninger*. København: IFKA.
- IMDi (2006): *Arbeidsgiverundersøkelse mai 2006. Bedriftslederes holdninger til virkemidler for økt sysselsetting blant innvandrerbefolkning*. Oslo: IMDi.
- Jensen, Iben (2004): *Jobsamtalen – arbeidsmarkedets optagelsesritual*. Tidsskrift for arbeidsliv nr 2 /2004, 24–39. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Kvinge, Torunn og Anne Britt Djuve (2006): *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene?* Fafo-rapport 517. Oslo: Fafo.
- Rogstad, Jon (2000): *Mellom faktiske og forestilte forskjeller*. Doktorgradsavhandling. Rapport 2000:17. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Rogstad, Jon og Oddbjørn Raaum (1997): *Utstøting fra arbeidsmarkedet blant arbeidstakere med minoritetsbakgrunn*. SNF-rapport 74/97. Oslo: SNF.
- Sohlman, Åsa (2006): *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för integration – slutrapport*. Norrköping: Integrationsverket.
- Winter, Søren (2005): *Effekter af sagsbehandling: Relationen mellem implementering og effekter i dansk integrationspolitikk*. Paper til nordisk statsvitenskapsforbunds konferanse i Reikjavik august 2005. København: Socialforskningsinstituttet.

## Andre referanser

- SSB (2006a): <http://www.ssb.no/emner/06/03/innvarbl/>
- SSB (2006b): <http://www.ssb.no/emner/06/01/innvregsys/>