

Monica Lund og Jon Horgen Friberg

## Én mann – én stemme?

Fagbevegelsens strategier for inkludering av etniske minoriteter i en europeisk sammenheng





Monica Lund og Jon Horgen Friberg

## **Én mann – én stemme?**

**Fagbevegelsens strategier for inkludering av  
etniske minoriteter i en europeisk sammenheng**

© Fafo 2005

ISBN 82-7422-500-7

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos informasjonsavdeling

Omslagsfoto: © David Trood / BAM / Samfoto

Trykk: Allkopi AS

# Innhold

Forord .....	5
De fem utvalgte LO-forbundene .....	7
<b>1 Innledning .....</b>	<b>11</b>
Bakgrunn for studien .....	12
Problemstillinger og analysemodell .....	15
Metode og datagrunnlag .....	16
Kort om forbundene .....	17
Rapportens oppbygning og innhold .....	18
<b>2 Fagbevegelsens strategier for inkludering av etniske minoriteter .....</b>	<b>19</b>
Etniske minoriteters utfordringer i møtet med norsk arbeidsliv .....	19
Hva kan fagbevegelsen gjøre for å bedre innvandrernes situasjon i arbeidslivet? .....	22
Hva gjøres for å inkludere innvandrere i fagbevegelsen? .....	26
Konklusjon .....	38
<b>3 Hvorfor er det så vanskelig? .....</b>	<b>41</b>
Variasjon mellom ulike forbund .....	41
Teoretisk perspektiv på implementering .....	44
Hva gjør lokal implementering av sentral politikk så vanskelig? .....	45
Lokale initiativ og manglende oppfølging .....	54
Konklusjon: Klare linjer eller pulverisering av ansvar? .....	57
<b>4 Norsk fagbevegelse i en europeisk kontekst .....</b>	<b>61</b>
Inkluderingsstrategier i europeisk fagbevegelse fra 1970-tallet .....	61
Hva påvirker fagbevegelsenes strategier? .....	65
Konklusjon .....	77

<b>5 Én politikk for alle – en politikk for alle? .....</b>	<b>81</b>
1. Få etniske minoriteter mer aktivt med i fagbevegelsen .....	81
2. Ta etnisk diskriminering i arbeidslivet på alvor .....	83
3. Sikre innvanderrepresentasjon i ulike beslutningsfora .....	84
4. Bedre kommunikasjon mellom nivåene i fagbevegelsen .....	86
5. Ta inn over seg det nye mangfoldet i arbeidsliv og fagbevegelse .....	87
6. Fortsatt søkelys på problemstillingene .....	88
Fremtidens fagbevegelse – en fagbevegelse for fremtiden? .....	89
<b>6 Oppsummering .....</b>	<b>91</b>
Hvordan arbeider den norske fagbevegelsen for å inkludere innvandrere? .....	92
Hvorfor er det så vanskelig å implementere sentral politikk lokalt? .....	93
Norsk fagbevegelse i en europeisk kontekst.....	95
<b>Summary .....</b>	<b>99</b>
How do Norwegian trade unions work to include ethnic minorities? ....	100
Why is it so difficult to implement central LO policy? .....	101
The Norwegian trade union movement in a European context .....	104
Litteratur .....	107

## Forord

I løpet av de siste årene har LO blitt stadig mer opptatt av problemstillinger knyttet til etniske minoriteters posisjon på arbeidsmarkedet og i fagbevegelsen. I tillegg til den løpende kompetansebyggingen som skjer i forbundene og i LO sentralt, har LO i løpet av de siste årene finansiert tre Fafo-rapporter om temaet. I rapporten «Innvandrere i fagbevegelsen» (Svensen og Svensson 2002) ble innvandreres organisasjonsgrad kartlagt, og tillitsvalgte ble intervjuet om utfordringer i rekrutteringsarbeidet overfor innvandrere. I oppfølgingsrapporten «En inkluderende fagbevegelse?» (Lund og Friberg 2004) ble innvandrere i hotell- og restaurant- samt i renholdsbransjen intervjuet om sin opplevelse av norsk fagbevegelse og i hvilken grad de følte seg representert og ivaretatt av de lokale klubbene. Rapportene viste blant annet at organisasjonsgraden er klart lavere blant innvandrere enn blant norske arbeidstakere, men at forskjellene et stykke på vei kan forklares ved ulikheter i bransjetilknytning og ansettelsesforhold. Vi fant også at innvandrere ikke skilte seg vesentlig fra etniske nordmenn når det gjaldt motiver for å organisere seg og type kampsaker de var opptatt av. Vi konkluderte likevel med at fagbevegelsen står overfor en rekke viktige utfordringer med hensyn til å inkludere innvandrerne i fagbevegelsen på en måte som gjør dem i stand til å delta på lik linje med etniske nordmenn. Det er fortsatt svært få innvandrere som er tillitsvalgte, og de få som blir tillitsvalgt, blir i svært liten grad representert i sentrale beslutningsfora i fagbevegelsen, som for eksempel Kongressen. Hvilke strategier som kan og bør brukes for å møte denne utfordringen, er temaet for denne tredje LO-finansierte rapporten. Rapporten bygger i stor grad på funn fra en rapport gitt ut på Fafo i 2004, skrevet av John Wrench, hvor han sammenligner strategier fagbevegelsen bruker for å inkludere innvandrere henholdsvis i Danmark og i Storbritannia. I tillegg til å kartlegge forholdene i norsk fagbevegelse har denne rapporten dermed også en komparativ dimensjon.

Vi vil takke de 24 informantene fra LO sentralt, HK, Fellesforbundet, Fagforbundet, Postkom, NNN, SMED og OMOD. Vi vil også takke referansegruppen bestående av Ellen Stensrud og Ingunn Olsen Lund fra likestillingsavdelingen i LO, Lise Solvang fra Arbeidsmandsforbundet, Elvis Chi Nwosu fra Fagforbundet, Raul da Chuna fra NTL, Birgit Misfjord fra Norsk Folkehjelp og Jon Rogstad fra Institutt for samfunnsforskning for gode og konstruktive innspill i slutfasen av rapportskrivningen.

Innsamling av data og gjennomføring av intervjuer er gjennomført av forskerne Monica Lund og Jon Horgen Friberg. Lund har skrevet kapittel 2, 4, 5 og 6. Kapittel 3 er skrevet av Friberg. Kapittel 1 er skrevet i fellesskap av de to forskerne. Forsker Anne Britt Djuve ved Fafo har vært kvalitetssikrer på prosjektet. Manuskriptet i sin helhet, analyser og tolkninger av empiri er likevel forfatterens ansvar.

Fafo, september 2005

Monica Lund  
(Prosjektleder)

Jon Horgen Friberg  
(Forsker)

# De fem utvalgte LO-forbundene

I denne undersøkelsen har vi i samarbeid med LO valgt ut fem ulike forbund som alle organiserer en relativt stor andel medlemmer med annen etnisk bakgrunn enn norsk. Vi gir her en kortfattet presentasjon av de fem utvalgte forbundene:

## **Handel og kontor (HK)**

Handel og kontor (HK) ble opprettet i 1931 og organiserer ansatte innen kontor og service, butikkfunksjonærer, funksjonærer i industrien, reiseliv, guider, selgere og ansatte i private organisasjoner. Unntaket er grupper i statlig eller kommunal virksomhet. Organiseringsgraden varierer en del mellom bransjene. Innen forlagsbransjen ligger den på anslagsvis 90 prosent. Avisbransjen ligger på rundt 60–70 prosent organiserte, mens butikkbransjen ligger nokså lavt på 15–20 prosent organiserte.<sup>1</sup> At så få er organisert innenfor butikksektoren, forklarer representanten fra regionkontoret med at bransjen sysselsetter en stor gruppe ansatte med nokså løs tilknytning til arbeidsmarkedet, for eksempel skoleungdommer og studenter som jobber deltid med tidsavgrenset varighet.

## **Fagforbundet**

Fagforbundet ble opprettet i 2003 som en sammenslutning av tidligere Norsk helse og sosialforbund og Kommuneforbundet. Forbundet organiserer bredt innenfor kommunal og fylkeskommunal virksomhet, i tillegg til noe privat. Det er delt inn i fire seksjoner; én for helse og sosial, én for kirke, kultur og oppvekst, én for kontor og administrasjon samt én for samferdsel og teknisk. Alle seksjonene har hver sin seksjonsleder. Til sammen omfatter seksjonene stort sett alle yrkesgrupper i kommunen og dekker hele spekteret når det gjelder lønn og utdanningsnivå. Blant de ansatte i disse bransjene er det en relativt stor andel etniske minoriteter, særlig innenfor yrkesgruppene med lavest lønns- og utdanningsnivå.

## **Fellesforbundet**

Fellesforbundet er det største innenfor privat sektor med 150 000 medlemmer, og organiserer ansatte innen verksted, byggfag/byggindustri, treforedling, skog/landbruk, oppdrett, tekstil og konfeksjon. De ansatte befinner seg langs hele inntektskalaen og kan variere mye innad i en yrkesgruppe, for eksempel mellom lærlinger

<sup>1</sup> Ifølge anslag fra representanten på regionkontoret.

og fagarbeidere, og også mellom yrkesgrupper. Tekstil og konfeksjonsbransjen er den lavest lønnede. Byggebransjen har lavest organisasjonsgrad, men det jobbes for å rekruttere flere. Best er organiseringsgraden innenfor papirindustrien, med over 90 prosent organiserte. Det er særlig innenfor byggfag/verksted at det er en del innvandrere, og da særlig fra Øst-Europa. Verksted- og byggebransjen er dessuten svært konjunkturutsatte bransjer. I perioden 2000–2004 har forbundet mistet omtrent 20 000 yrkesaktive medlemmer. Som en følge av dette måtte forbundet nedbemanne i 2004.

### **Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund (NNN)**

Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund organiserer alle ansatte innenfor produksjon av nærings- og nytelsesmidler, med unntak av funksjonærer. Størstedelen av de organiserte er faglærte og ufaglærte produksjonsarbeidere. I tillegg organiserer forbundet vedlikeholdsgrupper, kantine- og renholdsarbeidere, lagerarbeidere, sjåførere, selgere og håndverkere. I de store bedriftene hvor NNN er inne, for eksempel kjøtt, meieri og bryggeri, er det svært høy organiseringsgrad på over 90 prosent. Det er imidlertid lavere organiseringsgrad i de mindre bedriftene, som for eksempel små bakerier. Næringsmiddelbransjen var svært tidlig ute med å sysselsette innvandrere, og fremdeles er det generelt et stort innslag av ikke-vestlige innvandrere i alle bransjer som omfattes av NNN. Næringsmiddelindustrien har i løpet av de siste årene vært preget av at produksjonen har blitt stadig mer teknologiintensiv. I tillegg har det vært mye utenlandske oppkjøp av virksomheter, omstruktureringer og nedleggelse. Dette har ført til at en stor andel av de ansatte har mistet jobbene sine.

### **Norsk Post- og Kommunikasjonsforbund (Postkom)**

Norsk Post- og Kommunikasjonsforbund organiserer i all hovedsak ansatte innen salg, service, ledelse, administrasjon, OTS-personale (omdeling, transport og sortering), renholdstjenester og teknisk personale innenfor Posten Norge A/S. I tillegg har de noen medlemmer fra tre selskaper som nå er faset ut av posten; DnB, Bluegarden og Lindorff. Til tross for generelt høy organiseringsgrad på bortimot 90 prosent er det ikke lenger noen automatikk i at folk organiserer seg. Organiseringsgraden er dessuten synkende jo høyere opp i konsernet man kommer. Posten Norge A/S har en stor andel ikke-vestlige innvandrere ansatt. I konsernet som helhet er det mellom 10 og 15 prosent ikke-vestlige innvandrere. Innvandrerne jobber hovedsakelig innen omdeling, transport, sortering og skranke. Jo høyere man kommer oppover i systemet, desto flere etniske nordmenn sitter det i stillingene. Ved enkelte avdelinger er konsentrasjonen innvandrere høyere enn andre. Både på Postens brev-senter og Postens godssenter er det nesten 50 ulike nasjonaliteter representert og oppimot 30 prosent ansatte med ikke-vestlig bakgrunn. Arbeidsmiljøet i posten

Norge A/S er preget av de siste årenes konkurranseutsetting av virksomheter, organisatoriske omstruktureringer og nedbemanninger. Per i dag er også transporten deres truet av konkurranseutsetting. Forbundets representant regner dessuten med at monopolet på posttjenester snart vil forsvinne.



# 1 Innledning

Det finnes om lag 100 000 sysselsatte ikke-vestlige innvandrere i Norge (SSB 2005). Ingen av disse deltok på LO-kongressen 2005. Dersom sammensetningen av de 315 deltakerne på kongressen skulle reflektert den etniske sammensetningen i norsk arbeidsliv, ville det vært 14 delegater med ikke-vestlig bakgrunn. Bildet er noe mer sammensatt hvis man ser på deltakelsen i forbundenes landsmøter, men det er ingen tvil om at etniske minoriteter er dårlig representert i fagbevegelsens organer. Samtidig står denne gruppen meget svakt i arbeidsmarkedet. Ikke-vestlige innvandrere har høyere arbeidsledighet enn personer med etnisk norsk bakgrunn, og en stor andel har jobber kjennetegnet ved lav lønn, lav status, små muligheter for mobilitet og usikker tilknytning til arbeidsmarkedet (Djuve og Friberg 2004). Fagbevegelsen har dermed en stor utfordring både i forhold til å styrke innvandreres posisjon på arbeidsmarkedet og å inkludere innvandrere og deres interesser i organisasjonene.

Temaet for denne rapporten er hvordan norsk fagbevegelse forholder seg til denne utfordringen. I dag er det bred politisk enighet om at etniske minoriteter bør inkluderes på like vilkår som majoritetsbefolkningen, både i arbeidslivet og i fagbevegelsen. Det finnes likevel ulike oppfatninger om hva *like vilkår* innebærer og hvordan dette best kan oppnås. På den ene siden lever vi i Norge i en universelt orientert velferdsstat. På samme tid har vi et mål om å integrere innvandrere på en måte som gir dem *like muligheter* til deltakelse på felles arenaer. Spørsmålet som reiser seg er om det er tilstrekkelig å behandle alle formelt likt? Bør det heller etableres tiltak spesielt rettet mot innvandrerguppen for å motvirke strukturelle barrierer som enkelte grupper kan møte i arbeidslivet og i organisasjonene, og for å imøtekomme særskilte behov enkelte grupper kan ha?<sup>2</sup> En fare ved å behandle alle arbeidstakere likt, er at man kan gå glipp av eventuelle systematiske ulikheter som går nettopp langs etniske og migrasjonsrelaterte skillelinjer. Denne spenningen mellom formell likebehandling og treffsikkerhet er ikke ny, og det er nettopp i denne spenningen mellom universalitet og særtiltak at mange av de heteste debattene om det flerkulturelle Norge har utspilt seg. Når folk lar seg hisse opp, skyldes det nok i stor grad, som Brochman og Hagelund, (2005) påpeker, at det ofte dreier seg om hvem

<sup>2</sup> Dette kan være knyttet til bekjempelse av diskriminering i arbeidslivet, oversetting av informasjonsmateriell, særskilte rekrutteringsopplegg, styrking av språk og kompetanse eller praktiske tilpasninger i forbindelse med mat, helligdager og ferie.

som skal tilpasse seg – er det «vi» eller «de»? Er det innvandrernes eget ansvar å tilpasse seg den norske fagbevegelsen, eller er det fagbevegelsens ansvar å tilpasse seg et flerkulturelt mangfoldig arbeidsliv?

Vi har sett nærmere på hvordan fem utvalgte LO-forbund forholder seg til disse spørsmålene. Hvilke typer tiltak tas i bruk i det daglige arbeidet? Hvilke tiltak oppfattes som rimelige, og hvilke oppfattes som kontroversielle, urettferdige eller lite gjennomførbare? Hvilke flaskehalser for implementering av LOs inkluderingspolitikk finnes i organisasjonene? Og hva kan fagbevegelsen gjøre for mer effektivt å inkludere minoriteter og deres interesser i organisasjonenes arbeid?

Undersøkelsen har også en komparativ dimensjon ved at den tar utgangspunkt i en liknende studie utført av John Wrench (2004), som fokuserer på politikk, strategier og holdninger overfor innvandrere i britisk og dansk fagbevegelse. Vi har dermed hatt en unik mulighet til å sammenholde situasjonen i den norske fagbevegelsen med situasjonen i disse to andre europeiske landene og analysere funnene fra Norge i en bredere politisk og institusjonell kontekst. Wrench (2004) finner til dels store forskjeller mellom fagbevegelsenes tilnærminger til dette feltet i de to landene. Den britiske fagbevegelsen har de siste tiårene beveget seg langt i retning av å etablere særordninger og spesielle tiltak rettet mot innvandrere og minoriteter. Dansk fagbevegelse har på sin side vært langt mer tilbakeholden og skeptisk innstilt til slike særtiltak, og har i større grad lagt seg på en linje hvor formell lik behandling forstås som det mest rettferdige. Et sentralt tema i denne rapporten blir dermed hvordan den norske fagbevegelsen plasserer seg i dette landskapet. Vi ser dessuten nærmere på hva som kan forklare de forskjellene vi finner mellom de tre landenes fagbevegelser. På hvilken måte påvirkes valg av strategier og policy av faktorer som ligger utenfor selve fagbevegelsens domene, som for eksempel det politiske debattklimaet, sosioøkonomiske forhold eller trekk ved innvanderpopulasjonen? Ved å analysere norsk fagbevegelse i et komparativt europeisk perspektiv vil vi bidra til økt kunnskap og bevisstgjøring om hvordan ulike deler av samfunnet påvirker fagbevegelsens valg av strategier.

## **Bakgrunn for studien**

Innvandrere og etniske minoriteter på arbeidsmarkedet stiller fagbevegelsen overfor en rekke politiske utfordringer. Ifølge Penninx og Roosblad (2000) er det særlig tre utfordringer som bør vektlegges. Disse kan kategoriseres som tre dilemmaer som følger hverandre i denne rekkefølgen:

- Hvorvidt et land bør slippe inn innvandrere
- Hvorvidt innvandrere bør tildeles like rettigheter i arbeidslivet og inkluderes i organisasjonene
- Hvorvidt det bør føres en særskilt politikk rettet mot å fremme innvandreres situasjon.

Sett fra et tradisjonelt økonomisk synspunkt vil det mest logiske for fagbevegelsen være å arbeide for en mest mulig restriktiv innvandringspolitikk, ettersom innvandring kan gjøre det vanskelig å kontrollere det innenlandske tilbudet av arbeidskraft og dermed komplisere fagbevegelsens rolle i lønnsforhandlinger. Når arbeidskraft er en vare som omsettes på et marked, vil økt tilgang til denne varen bidra til å senke prisen, det vil si lønningene. Fagbevegelsens posisjon er basert på markedsrett, og ved å gi arbeidsgivere tilgang til alternativ, og ikke minst billig arbeidskraft i form av innvandrere, svekkes denne posisjonen.

Samtidig er det viktig for fagbevegelsen å rekruttere de innvandrerne som er her, både for å sikre disse rettigheter og for å styrke sin egen posisjon. For å hindre at innvandring skal undergrave tilkjempede rettigheter i arbeidslivet, er det en viktig jobb for fagbevegelsen å sikre like rettigheter for alle arbeidstakere, uavhengig av etnisk opprinnelse. Dette har ikke alltid vært en selvfølge. Flere europeiske land hadde lenge en offisiell gjestearbeiderpolitikk der både fagbevegelse og myndigheter anså innvandringen som midlertidig og innvandrerne hadde begrensede rettigheter. Fagbevegelsene i Nederland og Tyskland gikk tidlig bort fra gjestearbeider-ideologien og krevde like rettigheter for innvandrere. I Sveits gikk fagbevegelsen over til et mer inkluderende standpunkt mot slutten av 1990-tallet, mens fagbevegelsen i Østerrike gjennom hele 90-tallet til dels fortsatte å føre en ekskluderende politikk ovenfor innvandrere, selv om man også her så en endring de siste årene (Penninx & Roosblad 2000). I Norge har LOs holdning hele tiden vært at innvandrere skal inkluderes i fagforeningene og ha like rettigheter på arbeidsplassene. Men det har vært mulig å spore en forskjell mellom LO sentralt og grunnplanet når det gjelder holdninger til innvandring og innvandrere. Mens LO sentralt har vært opptatt av å bekjempe rasisme og diskriminering i arbeidslivet, har det til tider ulmet på arbeidsplassene, og lokale foreninger har uttalt seg langt mer negativt om innvandrernes inntog på arbeidsmarkedet (Kjeldstadli 2003:365).

Det tredje dilemmaet er av nyere dato og dreier seg om hvorvidt det bør føres en særskilt politikk rettet mot å fremme innvandreres situasjon. Det er hvordan fagbevegelsene i Norge forholder seg til dette dilemmaet, sammenliknet med Danmark og Storbritannia, som er denne studiens hovedanliggende. De fleste innvandrere har i de tre landene fått like formelle rettigheter både innad i fagorganisasjo-

nene og i arbeidslivet. Det er imidlertid fortsatt systematiske forskjeller mellom majoritet og minoritet, både når det gjelder posisjon på arbeidsmarkedet og deltakelse i fagorganisasjonene. Etter flere tiårs erfaring med etniske minoriteter på arbeidsmarkedet har det blitt klart at disse til dels står ovenfor andre problemer enn sin innfødte kolleger når det gjelder inkludering, deltakelse og mobilitet i arbeids- og organisasjonsliv (Penninx & Roosblad 2000). Det er i dag en utbredt bekymring for at vi er på vei mot et etnisk segregert arbeidsmarked, der etniske minoriteter utgjør en permanent underklasse av arbeidstakere med lite attraktive jobber og svak tilknytning til arbeidslivet.

Spørsmålet er dermed om fagbevegelsen kun skal konsentrere seg om de problemene som er felles for alle arbeidstakere uavhengig av bakgrunn, eller om de skal ha en egen politikk med tiltak rettet spesielt mot innvandrere og deres spesielle interesser og behov. Det kan argumenteres for at formell likebehandling i seg selv ikke alltid kan utjevne forskjellene mellom majoriteter og minoriteter i arbeidslivet. Dersom fagbevegelsen fører en egen politikk rettet spesielt mot minoritetene, kan det på den andre siden bidra til å skape kunstige forskjeller mellom grupper av arbeidstakere. Majoritetsmedlemmene kan dessuten anse tiltakene som urettferdig særbehandling og utvikle negative holdninger overfor minoritetene. Disse spørsmålene er dermed nært knyttet opp mot begreper som rettferdighet og demokrati. Er rettferdighet det samme som formelt lik behandling? Er rettferdighet muligheten til å konkurrere på like vilkår? Eller må rettferdighet nødvendigvis innebære likhet i resultater? Sist, men ikke minst; hvordan sikrer man minoritetenes rettigheter i et flertallsdemokrati? Kravet om demokrati bygget opprinnelig på prinsippet om «én mann – én stemme». Men er det mulig å ivareta minoritetenes interesser innenfor et system der majoriteten legger premissene?

Forskningen på effektene av generelle velferdspolitiske ordninger og tiltak spesielt for innvandrere er foreløpig nokså begrenset, og har ikke kommet langt nok til å si med sikkerhet hvordan ulike typer velferdsordninger eller særtiltak virker for ulike grupper (Brochman og Hagelund, 2005). Som vi skal se, er heller ikke løsningen på denne rapportens problemstillinger et enkelt «ja» eller «nei» til særordninger. Det finnes en lang rekke ulike tiltak og ordninger som kan rettes mot innvandrere i den hensikt å styrke deres posisjon på arbeidsmarkedet og å øke deltakelsen i organisasjonene. De varierer dessuten mye med hensyn til hvor kontroversielle de er og hvilke betenkeligheter de kan føre med seg. Det er heller ikke entydig gitt hva slags spesielle behov og interesser innvandrere har, og om ulike minoritetsgrupper er samlet omkring disse behovene og interessene.

# Problemstillinger og analysemodell

## Problemstillinger

Denne studien har tre hovedproblemstillinger:

1. Å beskrive hva slags tiltak for inkludering som praktiseres av norsk fagbevegelse, og hvilke oppfatninger ulike aktører har om dette temaet i Norge. Hvilke virkemidler anvendes, og hvilke oppleves som gode, hensiktsmessige og gjennomførbare i de ulike forbundene og på de ulike nivåene?<sup>3</sup> Hva slags holdninger har de tillitsvalgte til ulike typer av inkluderende tiltak overfor innvandrere i forbundene og i LO sentralt? Hvilke begrunnelser gis for de valgene som er fattet?
2. Å undersøke hvorfor det er så vanskelig å implementere LOs målsettinger på dette feltet. Hvilke barrierer for iverksetting av inkluderingspolitikken finnes i organisasjonene? Hva betyr samspillet mellom nivåene i fagbevegelsen for politikkutformingen i forbundene og i LO sentralt, og for den lokale innsatsen på klubb-nivå?

Figur 1.1 Analysemodell



<sup>3</sup> Vi vil her se på fagforeningsnivå, regionalt nivå og sentralt nivå for hvert forbund.

3. Å relatere måten norsk fagbevegelse forholder seg til denne typen problemstillinger på, til fagbevegelsen i Danmark og Storbritannia. Ved å sammenlikne ulike land kan vi få større innsikt i faktorer som påvirker fagorganisasjonenes valg av strategier.

Problemstillingene er sammenfattet i analysemodellen som er presentert i figur 1.1.

## Metode og datagrunnlag

Denne undersøkelsen baserer seg på totalt 24 kvalitative intervjuer. I samarbeid med oppdragsgiver ble følgende fem forbund valgt ut til å delta i undersøkelsen: Handel og Kontor (HK), Fagforbundet, Fellesforbundet, Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelforbund (NNN) og Norsk Post og Kommunikasjonsforbund (Postkom). Innenfor hvert av forbundene intervjuet vi en representant på sentralt nivå, en på regionalt nivå<sup>4</sup> samt to representanter for lokale klubber eller fagforeninger. I tillegg intervjuet vi en samfunnspolitisk rådgiver i LO sentralt, en representant for SMED (Senter mot etnisk diskriminering) og en representant fra OMOD (Organisasjonen mot Offentlig Diskriminering). De kvalitative intervjuene ble gjennomført ansikt-til-ansikt på informantenes kontor og tok mellom en og to timer avhengig av informantenes engasjement. Intervjuet med representanten fra OMOD ble imidlertid gjennomført på telefon, ettersom informanten befant seg i utlandet på det aktuelle tidspunktet. Vi tok utgangspunkt i kvalitative intervjuguidere med faste spørsmål og åpne svar. Hvorvidt alle informantene ble stilt samtlige spørsmål, var avhengig av hvilke temaer de selv kom inn på i sine svar. Alle intervjuene dekket uansett de samme temaene og problemstillingene. I utformingen av intervjuguide-ene tok vi utgangspunkt i sentrale spørsmål som ble stilt i Wrenchs (2004) studie av fagbevegelsen i Danmark og Storbritannia. Vi hadde i tillegg med spørsmål som dekket temaer vi anså for å være av spesiell interesse i Norge. I den komparative analysen tar vi utgangspunkt i John Wrenchs (2004) analyser av kvalitative intervjudata fra sentrale aktører innenfor dansk og britisk fagbevegelse.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Oslo og Akershus-regionen

<sup>5</sup> John Wrench gjennomførte intervjuer med i alt 30 fagforeningsaktivister, henholdsvis 10 intervjuer i Storbritannia og 20 i Danmark. Han gjennomførte færre intervjuer i Storbritannia enn i Danmark, ettersom han på forhånd hadde mer tilgjengelig informasjon om den britiske fagbevegelsen og dens arbeid.

## **Kort om forbundene**

Av hensyn til informantene har vi i teksten valgt å anonymisere de forskjellige forbundene. Vi har imidlertid valgt å gi dem navn som sier noe om hovedtrekkene ved deres innsats og politikk knyttet til inkludering av etniske minoriteter.

### **«Må vi, så må vi»-forbundet**

I dette forbundet hadde de tillitsvalgte både lokalt og sentralt en klart negativ innstilling i forhold til å anvende særordninger for å inkludere innvandrere. De fleste vi snakket med her var tilhengere av streng formell likebehandling av alle grupper, og spørsmålet om inkludering av etniske minoriteter sto generelt lavt på den politiske dagsorden. Endringer i konkurransesituasjonen i form av ny arbeidsinnvandring hadde likevel tvunget både forbundet og flere lokale foreninger til å iverksette flere ulike tiltak for å nå ut til innvandrere i form av oversatt informasjon, språkkurs og målrettet vervearbeid.

### **«De gode holdningers»-forbund**

I dette forbundet var det et gjennomgående høyt bevissthetsnivå omkring minoritets-spørsmål. Både sentralt og lokalt var man spesielt opptatt av å utvikle gode holdninger ovenfor minoriteter i organisasjonene og på arbeidsplassene. Forbundet organiserer svært mange medlemmer av etniske minoriteter innenfor yrker som er relativt dårlig betalt, og som krever lite formell utdanning. Det dreier seg i stor grad om jobber som i mange etniske nordmenns øyne vil fremstå som lite attraktive. Selv om kapasitetsproblemer ble trukket frem som et hinder, har alle nivåene i dette forbundet initiert eller satt i verk en del konkrete tiltak for å inkludere minoriteter i organisasjonene og fremme deres posisjon på arbeidsplassene.

### **«Ser ikke behovet»-forbundet**

I dette forbundet var de lite opptatt av inkluderingspolitikk langs alle nivåer. Dette begrunnet de med at det ikke var behov for spesielle tiltak rettet mot noen særskilte grupper. Til tross for at en stor del av de ansatte ved bedriftene var etniske minoriteter, ble det ikke gjort noe verken fra klubbens eller forbundets side for å imøtekomme innvandrernes eventuelle behov for opplæring eller informasjon. Dette forklarte de i hovedsak med mangel på ressurser og lav prioritering grunnet manglende behov for slike tiltak.

### **«Lokalt initiativ»-forbundet 1 og «Lokalt initiativ»-forbundet 2**

Disse forbundene er preget av at det kun er lokalplanet representert ved klubbene som har utvist aktivt engasjement og tiltakslyst i forhold til å inkludere innvandrerne, mens forbundsnivåene har vært svært lite aktive. Dette til tross for at begge

forbundene organiserer ansatte i bransjer med en meget høy andel representanter for etniske minoriteter. De intervjuede fra sentralnivået i disse forbundene mener selv at mangel på tiltak fra sentralt hold skyldes mangel på behov. Likevel har klubbene sett et behov for å iverksette enkelte særtiltak lokalt.

## **Rapportens oppbygning og innhold**

Rapporten består av seks kapitler. I kapittel 2 ser vi nærmere på hva fagbevegelsen kan gjøre, og hva de faktisk gjør, for å styrke innvandrernes posisjon i arbeidslivet. Hvordan arbeider fagbevegelsen for å motvirke etnisk diskriminering og rasisme generelt, og hva gjøres for å inkludere innvandrere i arbeidsliv og fagbevegelsen spesielt? Hvilke strategier velges, og med hvilken begrunnelse? I kapittel 3 er temaet avstanden mellom målsettinger og praksis. Hvorfor er det så vanskelig å få sentrale beslutninger implementert lokalt? Hvilke faktorer hindrer at vedtakene og politikken blir gjennomført i praksis? Er det manglende evne, vilje eller manglende problemforståelse i enkelte ledd av fagbevegelsen som gjør det så vanskelig, eller er det noe med måten de ulike leddene samarbeider og kommuniserer på? I kapittel 4 settes de norske funnene inn i en komparativ referanseramme. Vi ser nærmere på hvordan fagbevegelsene i Storbritannia, Danmark og Norge på ulike måter har nærmet seg problemstillinger knyttet til inkludering av innvandrere. Hva kan forklare hvorfor fagbevegelsen i de tre landene har valgt ulike tilnærminger? Er det trekk ved fagbevegelsen, forhold i økonomien og arbeidsmarkedet, egenskaper ved innvandrerne selv, eller er det noe i den øvrige politiske og samfunnsmessige konteksten som gjør at fagbevegelsen i de tre landene har tatt i bruk ulike strategier for å inkludere etniske minoriteter? I kapittel 5 ser vi på hvilke utfordringer fagbevegelsen står overfor i fremtiden, og skisserer konkrete forslag til tiltak for å møte disse utfordringene. Hva er den mest fornuftige veien videre? På hvilke områder har vi i dag for lite kunnskap? Avslutningsvis, i kapittel 6, oppsummerer vi rapportens hovedfunn.

## **2 Fagbevegelsens strategier for inkludering av etniske minoriteter**

Det er klare etniske skillelinjer i norsk arbeidsliv. Enkelte minoriteter har svært lav yrkesdeltakelse, og/eller er klart overrepresenterte i typiske lavtlønnsbransjer og -jobber. Årsakene til dette er sammensatte, men det er liten tvil om at etniske minoriteter står overfor noen spesielle utfordringer, for eksempel i form av utestenging, etnisk diskriminering og språklige og kulturelle barrierer. I dette kapitlet vil vi først gi en kortfattet presentasjon av typiske utfordringer innvandrere støter på i arbeidslivet. Vi vil deretter se nærmere på hva fagbevegelsen kan gjøre, og hva de faktisk gjør, for å gjøre det lettere for innvandrere å delta i det norske arbeidslivet. Hvordan arbeider fagbevegelsen for å motvirke etnisk diskriminering og rasisme generelt, og hva gjøres for å inkludere innvandrere i arbeidsliv og fagbevegelsen spesielt? Hvilke inkluderingsstrategier velges av norsk fagbevegelse, og med hvilken begrunnelse?

### **Etniske minoriteters utfordringer i møtet med norsk arbeidsliv**

#### **Etnisk diskriminering**

Omfanget av etnisk diskriminering er vanskelig forskbart. Typisk har slik forskning fokusert på enten arbeidsgiveres selvrapporterte holdninger eller innvandreres opplevde diskriminering. Til en viss grad kan også kvantitative analyser brukes til å estimere omfanget av diskriminering. Det går an å undersøke hvor stor andel av forskjellene i arbeidssituasjon mellom etniske grupper som kan tilskrives individens ressurser, som for eksempel utdanning, helse og språkferdigheter. Diskrimineringskomponenten vil da befinne seg i restleddet – den forskjellen som ikke kan forklares. Hvis det er dårlig samsvar mellom personlige ressurser og karrierer i arbeidsmarkedet for visse etniske grupper, kan man anta at dette, i hvert fall delvis, skyldes diskriminering.

Undersøkelser har gitt nokså klare indikasjoner på at innvandrere utsettes for diskriminering i det norske arbeidsmarkedet (Se f.eks. Djuve 2005, Rogstad 2001, Blom og Ritland 1997). Med diskriminering menes her at innvandrere utsettes for urettmessig forskjellsbehandling, for eksempel ved at de taper i konkurransen med norske arbeidssøkere, til tross for at de har like gode eller bedre kvalifikasjoner. Diskrimineringen kan gi seg utslag i vanskeligheter med å få innpass på arbeidsmarkedet, å få uttelling for sin kompetanse og å oppnå stabile arbeidsforhold. Usikkerhet knyttet til hvilken kompetanse innvandrere faktisk har og hvordan de vil fungere på en arbeidsplass, vil ifølge Djuve (2005) vanligvis være større enn for etniske nordmenn. På grunn av relativt høy økonomisk risiko ved feilansettelser er det sannsynlig at arbeidsgivere ofte foretrekker det de anser for å være trygt og kjent ved ansettelser, og velger etniske nordmenn.

Saker fra arbeidslivet utgjør også den største gruppen saker hos SMED (Senter mot etnisk diskriminering). Senteret får jevnlig henvendelser fra innvandrere som opplever å ha blitt diskriminert i arbeidslivet. Informanten fra SMED anslår at omtrent halvparten av de rundt 70 sakene de får inn i løpet av et år er saker de vurderer som reelle diskrimineringssaker.<sup>1</sup> Sakene kan grovt deles inn i tre kategorier; diskriminering i ansettelsesprosessen, diskriminering ved avslutning av arbeidsforhold (i form av oppsigelser, manglende fornyelse av engasjement og kontraktsbortfall) og arbeidsmiljø (trakassering, psykososialt arbeidsmiljø og problemer knyttet til hva som skjer i det løpende arbeidsforholdet).

Også OMOD (Organisasjonen mot Offentlig Diskriminering) får en del henvendelser fra enkeltpersoner som opplever å bli diskriminert i arbeidslivet. Ifølge representanten for OMOD skjer det mest sannsynlig mer etnisk diskriminering i arbeidslivet enn vi liker å tro, og det er ikke slik at utfordringene knyttet til etnisitet forsvinner i det øyeblikket en innvandrere får innpass i arbeidslivet. Ofte dreier problemene seg om at innvandrere har vanskeligere for å få forfremmelse, oftere får korttidskontrakter og oftere føler at de er prisgitt sjefens velsignelse når de først har fått en jobb. En nylig gjennomført undersøkelse omkring opplevd diskriminering har vist at sannsynligheten for å føle seg diskriminert faktisk øker med arbeidsdeltakelsen (Rogstad 2004). Dette er i tråd med tidligere forskning (Drøpping og Kavli 2002 og Djuve og Hagen 1995). En mulig forklaring på dette er at en arbeidstaker må eksponeres for situasjoner hvor de kan oppleve forskjellsbehandling, for å kunne føle seg diskriminert. Ifølge Rogstad (2004) og en undersøkelse fra Arbeidstilsynet (2004) opplever hver femte ansatte med minoritetsbakgrunn å bli dårlig behandlet på grunn av sin utenlandske bakgrunn. Det er imidlertid viktig å presisere

<sup>1</sup> At dette tallet er såpass lavt, kan være et uttrykk for at terskelen for å gå til SMED med denne typen saker er ganske høy. Det er grunn til å tro at mange innvandrere bruker egne nettverk av familie, venner og bekjente før de henvender seg til en ekstern instans med problemene sine. Dette kan bety at de sakene som kommer til SMED, er av en viss alvorlighetsgrad.

at subjektiv diskriminering av denne typen ikke nødvendigvis viser seg å være diskriminering ved nærmere ettersyn, og at den uansett ikke alltid er et utslag av rasisme.

### **Språk og kompetanse**

En viktig årsak til at innvandrere blir møtt med skepsis, føler seg utilpass og dårlig behandlet på arbeidsplassen, er faktiske, så vel som antatte, språkproblemer. Mange arbeidsgivere regner for eksempel med at det vil medføre språkproblemer å ansette personer med minoritetsbakgrunn, uten at de har kjennskap til norskkferdighetene til de konkrete søkerne (Djuve 2005). I tillegg til at det er vanskelig å få jobb uten å beherske norsk flytende, vil også manglende norskkunnskaper skape problemer for innvandrere som er innenfor arbeidslivet i dag. Norsk er arbeidsspråket på de fleste norske arbeidsplasser og er viktig å beherske for å kunne forstå både arbeidsvilkår og HMS-reglement. Ved flere industribedrifter hvor det er ansatt en stor andel innvandrere, skjer det dessuten en stadig omstilling i produksjon eller arbeidsmåte. Arbeid som tidligere ble gjort manuelt, endres til å bli stadig mer mekanisk og teknisk. Dette stiller større krav til lese- og skriveferdigheter hos de ansatte.

### **Kulturelle preferanser**

Et flerkulturelt arbeidsliv innebærer ansatte med ulik kulturell og religiøs tilhørighet. Dette innebærer at de ansatte har ulike preferanser med hensyn til arbeidstider, behov for ferie, permisjoner, mat og bekledning. Dette stiller krav til en viss grad av fleksibilitet hos arbeidsgiver med hensyn til å være villig til å gjøre de nødvendige tilpasninger for at alle skal være fornøyd. Flere klubbledere og fagforeningsformenn vi intervjuet rapporterte at en del innvandrere skiller seg noe fra etniske nordmenn med hensyn til hvilke saker de er opptatt av på arbeidsplassen.<sup>2</sup> Noen har vært opptatt av å ha et egnet sted for bønn og anledning til å be i arbeidstiden, mulighet for å bære spesielle hodeplagg som turban eller hijab i kombinasjon med arbeidsuniform, mulighet for fri på egne høytidsdager, eller anledning til å ta lengre permisjon for å besøke familie og slekt i hjemlandet. Ifølge SMED vil i mange tilfeller motvilje fra arbeidsgiver i forhold til å gjøre slike tilpasninger kunne oppleves som et overgrep og diskriminering på bakgrunn av religion eller etnisk opprinnelse. Et annet aspekt ved denne «annerledesheten» er at det kan resultere i at de etnisk norske ved bedriften opplever innvandrerne som så fremmede at de i mindre grad

<sup>2</sup> En tidligere Fafo-undersøkelse (Lund og Friberg 2004) har imidlertid vist at også innvandrere først og fremst oppgir at de er opptatt av tradisjonelle fagforeningssaker knyttet til lønn, arbeidsvilkår og jobbsikkerhet når de får direkte spørsmål om hva de mener fagforeningen skal prioritere. Her har vi spurt klubbledere og fagforeningsformenn om hvorvidt innvandrerne av og til gir uttrykk for ønsker og behov på arbeidsplassen som skiller seg fra de etnisk norske arbeidstakerne.

tar kontakt med dem, og at det oppstår en avstand mellom de etnisk norske og innvandrerne – «oss» og «de andre».

## **Hva kan fagbevegelsen gjøre for å bedre innvandrernes situasjon i arbeidslivet?**

På LO-kongressen 2001 ble LOs prinsipielle handlingsprogram for perioden 2001 til 2005 vedtatt. Av dette handlingsprogrammet går det tydelig frem at satsingen på arbeidet med å inkludere etniske minoriteter i arbeidsliv og fagbevegelse er en prioritert oppgave for LO. Det slås fast at innvandrere skal ha de samme muligheter, rettigheter og plikter som befolkningen for øvrig, og at de har krav på å delta på like vilkår i samfunnet, uten å måtte gi avkall på egen identitet, religion og kultur. I tabellen under gjengir vi essensen i LOs handlingsprogram i perioden 2001–2005 hva gjelder denne typen problemstillinger.

Vi har delt inn programuttalelsene og forslagene til tiltak etter tre temaer: 1) bekjemping av etnisk diskriminering og rasisme generelt, 2) styrking av innvandrernes stilling på arbeidsmarkedet og 3) styrking av innvandrernes deltakelse i fagbevegelsen.

### **1) Forebygging av etnisk diskriminering og rasisme**

LO gir klart uttrykk for at de har et samfunnsansvar for å vie problemstillinger knyttet til rasisme og etnisk diskriminering i samfunnet generelt større oppmerksomhet. Som det fremgår av tabellen over, vil LO intensivere arbeidet for økt forståelse i et flerkulturelt fellesskap, blant annet gjennom å samarbeide med innvandrers- og antirasistiske organisasjoner.

### **2) Styrking av innvandrernes stilling på arbeidsmarkedet**

Av programmet fremgår det at LO vil arbeide aktivt for å styrke innvandrernes stilling på arbeidsmarkedet, blant annet ved å forsøke å utarbeide en handlingsplan i samarbeid med arbeidsgiverorganisasjonene for å styrke rekrutteringen av etniske minoriteter til arbeidslivet. LO trekker også frem viktigheten av å styrke norskopplæringen for innvandrere for å gjøre dem bedre rustet til å delta på arbeidsmarkedet. LO vil være pådrivere i arbeidet med å få «samfunnet» til å sette inn økte ressurser på dette feltet, og gjøre norskopplæring for innvandrere obligatorisk. De skal også engasjere seg aktivt i arbeidet for å få godkjenning av utdanning fra hjemlandet til å gå raskere. Det pekes dessuten på at det bør utvikles et tilbud om nødvendig tilleggsopplæring hvor det er behov for det. Hvem som skal være ansvarlig for denne opplæringen, er imidlertid ikke presisert.

LOs uttalte mål for arbeidet med å inkludere innvandrere<sup>3</sup>

### **Bekjempe rasisme og etnisk diskriminering**

Fagbevegelsen har et klart ansvar for å intensivere arbeidet for å bekjempe diskriminering og rasisme.

Forebygging og sanksjoner mot etnisk diskriminering må vies større oppmerksomhet.

LO må aktivt bekjempe nazisme, fascistiske og rasistiske partier, grupper og organisasjoner.

Bekjempe alle former for rasisme og fremmedhat og arbeide for økt forståelse i et flerkulturelt fellesskap.

Den internasjonale konvensjonen mot rasisme innarbeides i norsk lovverk.

Sette opp etniske minoriteter og antirasistisk arbeid som tema på landskonferansen for LOs familie- og likestillingspolitiske utvalg i fylkene. Det utarbeides et informasjonsflak om LOs arbeid mot etniske minoriteter og antirasisme fire ganger årlig.

Samarbeide med innvandrere- og antirasistiske organisasjoner.

### **Styrke innvandrernes stilling på arbeidsmarkedet**

LO vil arbeide aktivt for å styrke innvandrernes stilling på arbeidsmarkedet.

I den grad innvandrere ikke er dyktiggjort for arbeidslivet, for eksempel i form av manglende norskkunnskaper, må samfunnet sette inn nødvendige ressurser for å rette på dette.

LO vil arbeide for at innvandrere som ressurs blir brukt fullt ut gjennom å være pådrivere i arbeidet for at godkjenning av utdanning fra hjemlandet skal gå raskere, og at det utvikles et tilbud om nødvendig tilleggsopplæring hvor det er behov for det.

Styrke ytterligere Arbeidsmiljølovens §55A om forbud mot etnisk diskriminering i arbeidsforhold.

Styrke norskopplæringen for innvandreregruppene, slik at deres muligheter på arbeidsmarkedet bedres. Norskopplæring bør være obligatorisk for alle innvandrere, og språkopplæringen i forhold til samfunn og arbeidsliv bør styrkes.

Ønsker å utarbeide en handlingsplan i samarbeid med arbeidsgiverorganisasjonene for å styrke rekrutteringen av etniske minoriteter til arbeidslivet.

### **Styrke innvandrernes deltakelse i fagbevegelsen**

Arbeidet med å inkludere personer med innvandrerbakgrunn i fagbevegelsen må intensiveres. Dette kan blant annet skje gjennom aktiv skoleing og aktiv rekruttering til tillitsverv.

LO og forbundene må videre sørge for å rekruttere medlemmer og tillitsvalgte med innvandrerbakgrunn, og dra disse med seg i det videre arbeidet.

LO vil arbeide aktivt for at det etableres et nettverk for faglig aktive innvandrere for å styrke innvandrernes representasjon i fagbevegelsen og samfunnet. Nettverket må også fremme likebehandling og mangfold og være et ledd i å motarbeide rasisme og fremmedfrykt.

Styrke innvandrernes stilling i fagbevegelsen.

<sup>3</sup> Hentet fra LOs prinsipielle handlingsprogram 2001-2005 og et strategidokument for LOs arbeid med etniske minoriteter og antirasisme fra 2004.

### **3) Styrking av innvandrernes deltakelse og stilling i fagbevegelsen**

LO gir klart uttrykk for at arbeidet med å inkludere personer med innvandrerbakgrunn i fagbevegelsen må intensiveres. Dessuten må LO arbeide aktivt for å styrke stillingen til de innvandrerne som allerede er med i fagbevegelsen. Dette skal skje gjennom økt satsing på verving av medlemmer med innvandrerbakgrunn, samt aktiv skoloring og rekruttering av innvandrere til tillitsverv. Et ledd i dette arbeidet med å styrke innvandrernes representasjon i fagbevegelsen vil være å forsøke å opprette et nettverk for faglig aktive innvandrere.

### **Lik behandling, like muligheter eller likt utfall?**

Det er mange måter å tilnærme seg målsettingen om økt inkludering av etniske minoriteter i arbeidsliv og fagbevegelsen på. De ulike posisjonene i dette spørsmålet kan kategoriseres på ulike måter. Wrench (2004) plasserer dem langs en akse som går fra en tilnærming basert på lik behandling, via forsøk på å utjevne hindringer for derigjennom å skape like muligheter, til en tilnærming som tar sikte på likt utfall på relativt kort sikt. Han identifiserer dermed fire ulike tilnærminger, med fargeblind likebehandling i den ene enden av skalaen og radikal positiv forskjellsbehandling i den andre.

- «Fargeblind» tilnærming. Denne tilnærmingen er basert på en tankegang om at like muligheter følger av at alle behandles formelt likt, uavhengig av etnisk bakgrunn eller hudfarge. Her vil søkelyset rettes mot de problemene som er felles for minoritets og majoritetsbefolkningen.
- «Utjevning av hindre»-tilnærming. Innenfor denne tilnærmingen tas det som utgangspunkt at det finnes noen uheldige barrierer for etniske minoriteters deltakelse i arbeidslivet og innad i organisasjonene. Nedbygging av disse barrierene blir ansett som viktig for å sikre alle en rettferdig sjanse til deltakelse. Barrierene det er snakk om, kan være rasisme og diskriminering, men også mer «uskylldige» forhold som manglende kunnskap og erfaring med fagforeningsvirksomhet, eller mangelfulle språkferdigheter. Det settes imidlertid ikke opp eksplisitte mål om proporsjonal representasjon av minoriteter.
- «Like muligheter»-tilnærming. Denne tilnærmingen har som målsetting å oppnå en framtidig proporsjonal representasjon av minoriteter innen ulike deler av arbeidslivet og innad i fagbevegelsens organer. Dette innebærer tiltak som for eksempel registrering av minoritetsandelen på ulike nivåer i fagbevegelsen for å kunne etterprøve om målsettingen om representasjon nås, ulike tiltak rettet direkte mot minoriteter for å overvinne virkningene av strukturelle for-

skjeller (for eksempel språkopplæring eller kurs i forhandlingsteknikk), moderat kvotering og bruk av reserverte plasser for minoritetsrepresentanter i styrende organer.

- **«Likt utfall»-tilnærming.** Denne tilnærmingen innebærer å ta i bruk mer drastiske tiltak som radikal kvotering og 'positiv diskriminering' for å oppnå lik representasjon på kortere sikt. Dette er den mest kontroversielle tilnærmingen, og blir av mange ansett for å bryte med gjengse prinsipper om rettferdighet.

Wrenchs fire strategier må forstås som *idealtyper*. Dette innebærer ikke at de fire tilnærmingene er ideelle, men at en i virkeligheten vil kunne finne elementer av de ulike tilnærmingene i forskjellige kombinasjoner. Mot denne klassifiseringen kan innvendes at det er gråsoner mellom de ulike tilnærmingene og dermed vanskelig å skille klart mellom dem. Det kan også argumenteres for at fremstillingen blir noe endimensjonal, ettersom Wrench ikke får klart frem at *type virkemidler* som velges, nødvendigvis vil følge av hva som er *målet* med virkemidlene.

Virkemidlene det her er snakk om, kan deles inn i universelle (rettet mot alle) og partikulære (særtiltak rettet mot et utvalg). Målet med virkemidlene kan på sin side være enten formallikhet, altså at alle i et univers skal ha formelt lik behandling og like muligheter, eller resultatlikhet i den forstand at resultatet skal bli mest mulig likt. *Positiv særbehandling* er betegnelsen på tiltak som skal kompensere for at enkeltpersoner ikke har like forutsetninger for å delta på ulike arenaer som for eksempel fagbevegelsen. Eksempler på særtiltak vil i denne sammenheng være spesielle opplæringstiltak for innvandrere, for eksempel tillitsvalgtopplæring eller forhandlingskurs. Andre tiltak, som radikal kvotering av innvandrere, er imidlertid nokså kontroversielle. Å innføre særtiltak for enkelte grupper kan innebære en fare ved at de som ikke omfattes av tiltakene kan få en opplevelse av urettferdighet og misunnelse, noe som igjen kan slå ut i negative holdninger og mangel på respekt overfor dem det gjelder.

Forholdet mellom valg av virkemidler og målet med virkemiddelbruken kan fremstilles som i figur 4.1. Ellipsen i figuren illustrerer hvilke kombinasjoner av mål og virkemidler som vil være mest utbredt. Når målet er et mest mulig likt resultat for alle, åpner det naturlig nok for å bruke partikularistiske virkemidler, eller særtiltak. Dersom målet er mest mulig formallikhet, vil det være naturlig å ta i bruk virkemidler av en mer universell karakter. Det vil på samme måte være vanskeligere å tenke seg nytten av å bruke partikulære virkemidler, eller særtiltak, dersom målet er formallikhet, eller universelle virkemidler dersom målet er resultatlikhet. Med andre ord er det få virkemidler som i realiteten vil kunne klassifiseres i kategori B og C.

Figur 2.1 Forholdet mellom mål og virkemidler

		Mål	
		Formallikhet	Resultatlikhet
Virkemiddel	Universell	A	C
	Partikularistisk	B	D

Om vi forsøker å passe de fire tilnærmingene til Wrench inn i figur 4.1, vil vi plassere tilnærming 1, «fargeblind» tilnærming, inn under kategori A i figuren. Virkemidlene det her er snakk om, omfatter etniske nordmenn så vel som innvandrere, og målet vil være at alle skal behandles likt. Den andre tilnærmingen, «utjevning av hindre»-tilnærmingen, vil vi plassere på grensen mellom kategori B og D i figuren. Det dreier seg om å iverksette partikulære tiltak, rettet mot et utvalg av universet, for eksempel antirasistiske og antidiskriminerende tiltak. Målet med tiltakene ligger i grenselandet mellom formallikhet og resultatlikhet. Tilnærming 3, «like muligheter»-tilnærmingen, vil vi plassere inn under kategori D, ettersom det er snakk om tiltak rettet spesielt mot innvandrere med det mål å overvinne strukturelle forskjeller mellom minoritet og majoritet. Den siste tilnærmingen, «Likt utfall», vil også falle inn under kategori D. Her ligger det i kortene at målet med virkemiddelbruken er å sikre likt resultat for majoritet og minoritet, om enn med bruk av mer ytterliggående virkemidler enn i tilnærming 3, «like muligheter»-tilnærmingen.

Hensikten med å klassifisere virkemidlene på denne måten er ikke å peke ut hvilke forbund som er «gode» eller «dårlige» når det gjelder inkludering. Det er heller ikke gitt hvilke tilnærminger som vil gi best resultat på lengre sikt. Det vil likevel være interessant å undersøke om det er systematiske forskjeller i utviklingen på inklusjonsområdet innad i ulike norske forbund, og i hvilken grad Norge skiller seg fra dansk og britisk fagbevegelse. Dette vil bli behandlet mer inngående i kapittel 4.

## Hva gjøres for å inkludere innvandrere i fagbevegelsen?

Som vist har LO sentralt satt arbeidet med å inkludere etniske minoriteter i fagbevegelsen på dagsordenen. I handlingsprogrammer og strategidokumenter har de skissert mer eller mindre konkrete tiltak som kan iverksettes for å nå dette målet. Det er likevel ikke gitt at tiltak vedtatt av LO sentralt faktisk implementeres nedover i systemet. Et interessant spørsmål er derfor i hvilken grad forbundene har fulgt

opp retningslinjene fra LO sentralt, og satt i verk spesielle tiltak rettet mot innvandrere for å gjøre det lettere å inkludere dem i fagbevegelsen og i arbeidslivet. Vi har spurt representanter fra alle nivåene i de fem utvalgte forbundene hvordan de til daglig arbeider for å få til dette. Her tar vi utgangspunkt i både de tiltak og de virkemidler som er skissert i handlingsprogram og strateginotater, for å se hvorvidt disse faktisk har blitt iverksatt. Vi tar også for oss et knippe virkemidler som i ulik grad har blitt benyttet i dansk og britisk fagbevegelse. Målet med dette er å plassere norsk fagbevegelse inn i Wrenchs typologi, slik den er nevnt ovenfor, for deretter i kapittel 4 å gjøre en sammenligning av norsk, britisk og dansk fagbevegelse.

### **Tiltak for å bekjempe etnisk diskriminering**

En stor overvekt av informantene, uavhengig av forbundstilhørighet, mente at LO og fagbevegelsen hadde et klart samfunnsansvar for å motarbeide rasisme og etnisk diskriminering i samfunnslivet generelt og i arbeidslivet spesielt. En leder av en fagforening tilsluttet «De gode holdningers»forbund sa følgende:

«Jeg tror den klare linjen fra fagbevegelsen i slike saker er et vesentlig bidrag til at rasisme ikke godtas i det offentlige Norge .... selv om det eksisterer.»

På forbunds-/fagforeningsnivå begrenset imidlertid engasjementet seg hovedsakelig til å gi økonomisk støtte til ulike antirasistiske organisasjoner. Samtlige av forbundene og fagforeningene/klubbene vi var i kontakt med har gitt penger til ulike antirasistiske organisasjoner og arrangementer, som for eksempel NOAS (Norsk Organisasjon for Asylsøkere), SOS-rasisme, Antirasistisk Senter og Norsk Folkehjelp (Rasismefri sone-konseptet<sup>4</sup>, «Gi rasismen rødt kort»-aksjoner og Mangfold Og Dialog-kurs).

Til tross for at forskning gjentatte ganger har antydnet at det finner sted etnisk diskriminering i arbeidslivet, og både SMED og OMOD jevnlig behandler saker som handler om etniske minoriteter som opplever at de blir diskriminert, er det imidlertid svært få av dem vi intervjuet i forbundene eller lokale klubber/foreninger som mente å ha hatt å gjøre med saker som har handlet om etnisk diskriminering. De fleste er også av den oppfatning at diskriminering ikke er et nevneverdig problem ute på arbeidsplassene. De fleste klubblederne hevder imidlertid at noe «slen-

<sup>4</sup> Prosjektet er et samarbeid mellom LO og Norsk Folkehjelp og skal være et konkret hjelpemiddel for medlemmer i Norsk Folkehjelp og fagbevegelsen til å engasjere seg i kampen mot diskriminering basert på etnisitet, religion eller språk. På alle rasismefrie soner henges det opp et skilt med følgende tekst: «Hos oss er alle velkommen uansett farge, religion eller kulturell bakgrunn». Målet er at dette skal være en konstant påminnelse om at tematikken mangfold og diskriminering konstant må stå i fokus og bli tatt opp til diskusjon (Rapport fra Rasismefri sone- prosjektet 2004).

ging med leppa» kan forekomme, men at det ikke er snakk om systematisk mobbing eller etnisk diskriminering. På forbunds nivå avvises det at det i det hele tatt finner sted etnisk diskriminering ute på arbeidsplassene. Dette er ikke så overraskende i lys av at lokale klubber og foreninger ikke opplever at de har slike saker. Dermed blir de heller ikke rapportert videre til forbunds nivå. Intervjuene våre avdekker videre at saksbehandlerne i fagbevegelsen har få eller ingen rutiner for å takle eventuell diskriminering av ansatte med minoritetsbakgrunn. Dette begrunner de med at det ikke er behov for rutiner ettersom det så å si aldri forekommer etnisk diskriminering. En rådgiver i «Må vi, så må vi»-forbundet sa det slik:

«Jeg søkte litt rundt før dere [Fafo] kom, og i databasen vår fant jeg én diskriminerings sak. Det handlet om en mann som følte seg diskriminert og mobbet på grunn av annen etnisk bakgrunn enn norsk. Han fikk ikke jobb som passet til kvalifikasjonene hans. Det endte med at han ble sagt opp. Distriktssekretæren noterte i databasen hvor denne saken ble registrert: ”Hvordan håndterer jeg dette? Innspill mottas med takk” Altså... det er ikke nok erfaring med denne type saker i forbundet. Vi har en utfordring her.»

### **Tiltak for å styrke innvandrernes stilling på arbeidsmarkedet**

Det har vært liten aktivitet på forbunds nivå når det gjelder å sette i verk eller initiere utjevne tiltak som kan bidra til å styrke innvandrernes tilhørighet på arbeidsplassen og deres stilling på arbeidsmarkedet. I noen av våre utvalgte bedrifter i denne undersøkelsen har imidlertid fagforeningene vært sentrale pådrivere for å få gjennomslag for tiltak som norskopplæring for ansatte med minoritetsbakgrunn, bønnerom for muslimer på arbeidsplassen, spesielle permisjonsordninger for ansatte med slekt og familie i andre land, tilpasset mat i kantinene, ståtoalett og oversetting til forskjellige språk av viktig informasjon i forbindelse med virksomhetsoverdragelse. Forbundene har i liten grad sett på dette som sin oppgave, men enkelte lokale fagforeninger har trukket det inn i lokale avtaler.

Av LOs handlingsprogram fremgår det at LO anser språkopplæring for innvandrere som viktig for å styrke deres stilling på arbeidsmarkedet. Det går imidlertid ikke tydelig frem hvorvidt fagbevegelsen selv skal iverksette slik opplæring eller ta initiativ overfor arbeidsgivere til å tilby bedriftsintern opplæring, eller om LOs oppgave først og fremst er å gi sin politiske støtte til å styrke det offentlige norskopplæringstilbudet i samfunnet. Våre intervjuer avdekker uansett at forbund og fagforeninger i liten grad har arbeidet aktivt det være seg i forhold til initiering eller iverksetting av opplæringstiltak. Kun to av de ti bedriftene vi besøkte kunne per i dag tilby opplæring til innvandrerne. Disse to fagforeningene var tilsluttet henholdsvis «De gode holdningers» forbund og «Lokalt initiativ»-forbundet 1. Dette dreide

seg om språkopplæring. I en Oslo-bydel får alle med behov for språkopplæring tilbud om et kurs som heter «Norsk på arbeidsplassen». Ved en større næringsmiddelbedrift har de leid inn lærer fra et voksenopplæringscenter. Undervisningen har foregått dels i arbeidstiden og dels i fritiden. Arbeidsgiverne har stått for egnede lokaler og økonomisk støtte til læremateriell. Begge steder har tiltakene blitt igangsatt etter påtrykk fra fagforeningene.

Ved to andre arbeidsplasser, innunder henholdsvis «De gode holdningers» forbund og «Lokalt initiativ»-forbundet 2, har ulike opplæringstilbud for innvandrere av ulike årsaker blitt avvirket. Ved den ene bedriften falt behovet for norskopplæring bort som følge av store krav til norskkunnskaper ved nyansettelser. Fagforeningslederen ved den andre arbeidsplassen kunne fortelle oss at bedriften tidligere hadde hatt en egen opplæringsavdeling som kunne tilby både norskkurs og støtteopplæring i truck på urdu. Dette var nå blitt rasjonalisert vekk på grunn av nedskjæringer.

Informantene våre var nokså delte i synet på slike særtiltak som spesielle opplæringstilbud for innvandrere. Lederen av en fagforening (tilsluttet «Lokalt initiativ»-forbundet 1) ved en bedrift som hadde tilbud om norskopplæring for ansatte med minoritetsbakgrunn, var svært positiv til slike tiltak:

«Det er denne måten vi må jobbe på for å få til en etnisk likestilling. En må heve kompetansen og gi enkelte grupper et løft.»

Representanten fra sentralnivået i det forbundet hun er tilsluttet, «Lokalt initiativ»-forbundet 1, var imidlertid tilsvarende negativ til denne type tiltak. Hun mente at det å tilby sær opplæring for innvandrere kan bidra til å sette dem i bås:

«I ”Lokalt initiativ”-forbundet 1 er det sentrale at en arbeider har like rettigheter uansett hvor han/hun kommer fra. Vi må for all del ikke sette skiller mellom etniske grupper.»

Også representanter fra andre forbund mente at opplæringstiltak må tilrettelegges for *alle* uansett etnisk opprinnelse for at det skal bli vellykket. En klubbleder innenfor varehandel gikk så langt som dette:

«Norskopplæring på jobben, for eksempel, er et særgode jeg er imot. Det blir diskriminering den andre veien.»

### **Tiltak for å styrke innvandrernes deltakelse i fagbevegelsen**

LOs handlingsprogram vektlegger rekruttering og skoloring som de viktigste virkemidler for å nå målet om å få flere innvandrere til å melde seg inn i fagbevegelsen og ta på seg tillitsverv. En kan her tenke seg ulike fremgangsmåter som for eksempel å tilby egne informasjons og rekrutteringsopplegg for innvandrere, et-

terstrebe et mål om representativ sammensetning av nordmenn og innvandrere i ulike beslutningsfora og iverksette ordninger som sikrer representativitet. Vi vil i det følgende se nærmere på hvordan forbundene og fagforeningene har arbeidet for å nå LOs mål om å styrke innvandreres deltakelse i fagbevegelsen.

### **Egne informasjonsopplegg for innvandrere?**

To av de fem forbundene, «De gode holdningers»forbund og «Må vi, så må vi»-forbundet, har oversatt til ulike språk generell informasjon om forbundene og viktigheten av å organisere seg. Det ene forbundet, «Må vi, så må vi»-forbundet, har oversatt informasjon til blant annet polsk, latvisk, russisk, tysk og engelsk, etter signal om behov fra tillitsvalgte og medlemmer. Disse tiltakene har blitt iverksatt som en direkte respons på utfordringer i kjølvannet av utvidelsen av EU østover og økt innslag av arbeidsinnvandrere fra de nye medlemslandene. Informasjonskampanjen har vært et ledd i en aksjon mot useriøse aktører på arbeidsmarkedet og sosial dumping. Det andre forbundet, «De gode holdningers» forbund, organiserer bransjer som sysselsetter mer etablerte minoritetsgrupper. Representanten for sentralt nivået i dette forbundet oppga mer prinsipielle grunner for å oversette informasjon, og pekte på at det å oversette informasjon til ulike språk har en viktig signaleffekt ved at det forteller innvandrerne at forbundet tar dem seriøst og er der for dem også.

To andre forbund, «Ser ikke behovet»-forbundet og «Lokalt initiativ»-forbundet 1, oversatte deler av overenskomsten til ulike språk på 1970-tallet. Nå mener de imidlertid at behovet for slike tiltak ikke lenger er tilstede, enten fordi de ansatte kan så godt norsk at det ikke er nødvendig, eller at det å oversette informasjon i seg selv kan virke hemmende på språkutviklingen hos de ansatte med minoritetsbakgrunn. I et slikt perspektiv vil det *ikke* å oversette viktig informasjon være et incitament for å få innvandrerne til å lære norsk. I tillegg oppleves det å oversette informasjon som ressurskrevende. Det hevdes derfor fra flere hold at det vil være mer fornuftig å bruke ressursene på å lære de ansatte norsk.

Med få unntak har oversetting av informasjon i liten utstrekning vært noe tema på fagforenings/klubbnivå. Én klubb har diskutert å utarbeide noe informasjon på urdu, men det har ikke blitt gjennomført. Noe av grunnen til det er at arbeidsplassen har ansatte med nesten 50 ulike nasjonaliteter. Skal informasjon først oversettes, bør det oversettes til en rekke ulike språk for å forhindre en opplevelse av forskjellsbehandling blant grupper av de ansatte.

### **Rekrutteringsopplegg?**

Kun ett av de fem forbundene, «De gode holdningers»forbund, hadde noen bevisst strategi for å rekruttere medlemmer med minoritetsbakgrunn. I dette forbundet har det vært gjennomført et verveprosjekt hvor fokus har blitt satt på hvilke spesielle utfordringer en støter på når en skal verve medlemmer på flerkulturelle arbeidsplasser.

Målet med prosjektet var å bevisstgjøre tillitsvalgte i forhold til rekrutteringsstrategier. Ifølge forbundet sentralt jobbes det også hele tiden målrettet i forhold til å rekruttere ansatte med minoritetsbakgrunn via plasstillitsvalgte ute i bedriftene. Også representantene fra begge fagforeningene i dette forbundet hadde en klar strategi for å verve nyansatte, uansett hudfarge og etnisk opprinnelse. Begge tok direkte kontakt med nyansatte for å informere om fagforeningen og fordelene ved å bli medlem. «Som oftest tegner de seg der og da» sa den ene fagforeningslederen.

Ingen av de andre fire forbundene hadde noen bevisst rekrutteringsstrategi for å fange opp innvanderne spesielt. Flere av fagforeningene/klubbene begrunnet dette med at det for tiden ikke var nyansettelser, men tvert imot oppsigelser og nedbemanninger som dominerte, og at det dermed var lite aktuelt å drive rekruttering. En annen mye brukt begrunnelse var at det ikke er vanskeligere å rekruttere medlemmer med innvandrerbakgrunn enn etnisk norske.

### **Registrering av etnisk bakgrunn?**

Å registrere den etniske bakgrunnen til medlemmene i forbundene kan gjøres for å få kunnskap om hvilke grupper rekrutteringen bør rettes spesielt mot, for å sikre at medlemsmassen er mest mulig representativ i forhold til arbeidsstyrken, og for å tilrettelegge tilbudet i forhold til ulike medlemsgruppers behov. I Storbritannia har dette blitt en utbredt praksis som ikke lenger regnes som kontroversiell. I Danmark er det mer skepsis knyttet til et slikt tiltak innad i fagbevegelsen (Wrench 2004).

Ingen av de forbundene eller fagforeningene vi var i kontakt med, fører i dag statistikk over medlemmenes etniske bakgrunn, og de fleste var skeptiske og satte spørsmålsteget ved nytteverdien av det. «Ved behov teller vi bare opp dem med rare navn», sa en fagforeningsleder. Kun én av de intervjuede, en klubbleder ved en bedrift med svært mange nasjonaliteter representert (tilsluttet «Lokalt initiativ»-forbundet 2), så en klar verdi i å gjøre det.

«Det kunne nok vært en fordel i forhold til medlemsverving og medlemspleie.»

«Et medlem er et medlem uansett hos oss ...» var imidlertid et svar som gikk igjen i mange av intervjuene. Noen hadde sågar nokså sterke motforestillinger mot å registrere etnisk bakgrunn. En avdelingssekretær i «Må vi, så må vi»-forbundet sa for eksempel:

«Nei, sånn etnisk rensing det er vi ikke særlig for. (Ikke etnisk registrering heller? spør vi) Nei, det er vel det samme det? Vi bestreber oss på likebehandling. Her skal alle behandles likt. Det er det gjennomgående.»

Svært få hadde noen gang diskutert innad i fagforening eller forbund hvorvidt de skulle registrere medlemmenes etniske bakgrunn. Hovedargumentene mot å gjøre

det var, i tillegg til manglende nytteverdi, at det ville være et brudd mot personvernet. Noen hevdet også at det å registrere etnisk bakgrunn var å marginalisere innvandrerne ytterligere, og at det til og med kunne oppleves som krenkende for innvandrerne selv. Andre påpekte det problematiske ved å skille ut hvem som i denne forbindelse skulle regnes som etniske minoriteter basert på opplysninger om etnisk opprinnelse. Går for eksempel grensen ved andre generasjon eller tredje generasjon?

### **Mål om representativ sammensetning av medlemmer og tillitsvalgte?**

En umiddelbar forklaring på at ingen forbund registrerte medlemmenes etniske bakgrunn, kan være at ingen av de fem forbundene hadde noen klar politikk i forhold til å etterstrebe en mest mulig representativ sammensetning av medlemmer og tillitsvalgte i ulike fora, sett i forhold til arbeidsstyrken som helhet. Likevel opplevde flere av fagforeningslederne at det blir ansett som viktig fra forbundenes side å få med mennesker fra ulike kulturer i fagbevegelsen. I samtlige forbund er imidlertid innvandrere underrepresentert blant de tillitsvalgte.

Alle forbund og fagforeninger opplyser at det er vanskeligere å rekruttere innvandrere til tillitsvalgtrollen enn etnisk norske. Årsakene til dette oppgis å være språkproblemer, kulturforskjeller og at innvandrere lettere kommer i lojalitetskonflikt med ledelsen. Flere av dem vi snakket med trakk frem at det nok er vanskeligere for innvandrerne å gjøre karriere innad i fagbevegelsen på grunn av en kombinasjon av «annerledeshet» og språkproblemer. Ifølge flere fagforenings-/klubbledere må ofte innvandrerne være enda flinkere, og stikke seg enda mer frem, enn etniske nordmenn for å bli spurt om å være tillitsvalgt. I de fagforeningene/klubbene hvor det var tillitsvalgte med minoritetsbakgrunn, var det gjerne de innvandrerne som «lignet mest på nordmenn», som var valgt. En klubbleder (tilsluttet «Må vi, så må vi»-forbundet) ved en bedrift med to tillitsvalgte med innvandrerbakgrunn var veldig fornøyd med dem, nettopp fordi de var så «norske»:

«De har Vålerenga-slang, og du kan ikke merke noe spesielt på dem. Hvis du snakker med dem i telefonen må du se navnet for å skjønne at de ikke er norske, så det er ikke noen forskjell på det.»

Dersom det at det er de «mest norske» innvandrerne som blir foretrukket, er et uttrykk for en tendens innad i fagbevegelsen, kan det tolkes på minst to måter; på den ene siden kan det indikere at det er noe med den norske fagbevegelsen som ikke appellerer til ikke-vestlige innvandrere, og at de derfor vegrer seg for å påta seg tillitsverv. Dette kan være et uttrykk for at fagbevegelsen ikke evner å forholde seg til mangfoldet og «annerledesheten», som nødvendigvis følger av et flerkulturelt arbeidsliv. Dersom dette stemmer, har fagbevegelsen en utfordring med hensyn til å gjøre nødvendige tilpasninger for å inkludere «de som er annerledes» på deres egne vil-

kår. På den annen side kan det tenkes at medlemmene selv foretrekker enten etnisk norske eller de «mest norske» innvandrerne, fordi de anser at disse vil ha størst forhandlingskraft.

At så få innvandrere blir tillitsvalgte, er ikke bare et problem lokalt på arbeidsplassene, men gjenspeiler seg også i svært lav innvandrerepresentasjon i ulike sentrale beslutningsfora som forbundenes landsmøter og LO-kongressen. Representanten fra SMED sier det slik::

«På kongressen er det jo tydelig at det ikke er delegater med innvandrerbakgrunn. Det er bare noe vi må ta til etterretning. Dette er en lang og omstendelig prosess, og den må skje lokalt. Man kan jo si sentralt at man ønsker å få nominert minoritetspersoner, men vi ser jo at det er ingen som blir nominert på sikker plass. Det er ingen som er villige til å ofre noe for å få flere med.»

Flere forbundsrepresentanter innrømmer at det er lite systematisk satsing fra forbundenes side når det gjelder å sørge for en god innvandrerepresentasjon. Det legges for eksempel i liten grad føringer fra sentralt hold på at det bør satses på å rekruttere innvandrere lokalt. På forbundsnivå poengteres det at representasjonen i stor utstrekning må besørges lokalt. Dessuten vektlegges det at det er svært mange hensyn å ta, blant annet når det gjelder å velge ut delegater til forbundenes landsmøter. De fleste forbund søker å få til en spredning med tanke på geografi, kjønn, alder, fartstid i fagbevegelsen og kompetanse. Etnisitet er imidlertid ikke et av kriteriene det velges etter. En forbundssekretær i «Ser ikke behovet»-forbundet sa følgende:

«Når vi kommer ned dit hvor de [innvandrerne] befinner seg, så er det ikke mange plassene igjen. Så enkelt er det.»

Når det er sagt innrømmer flere forbundsrepresentanter at de nok burde ha satset sterkere på innvandrerepresentasjon i slike fora, og at de i liten grad har ansett den lave innvandrerepresentasjonen for å være et problem. Flere erkjenner dessuten viktigheten av å ha innvandrerepresentanter i fagforeningsstyrene for lettere å kunne fange opp saker som angår innvandrere. Det trekkes frem at det er viktig at alle har rollemodeller og noen å identifisere seg med i fagbevegelsen, blant annet for å bidra til at terskelen for å henvende seg til fagforeningen/klubben med saker blir lavere. En klubbleder tilsluttet «Lokalt initiativ»-forbundet 2, et forbund med svært høy andel innvandrere, hevdet at «det er en festtale dette at det er prioritert å få dem [innvandrerne] oppover i systemet ...det handler om vilje». Representanten for sentralnivået i samme forbund understreket dette nokså tydelig:

«Det er ikke et problem at det er så lav innvandrerepresentasjon. Det er bare sånn fagbevegelsen er.»

Flere av de intervjuede vektla imidlertid at de i fremtiden skulle bli langt mer bevisst på problemstillinger knyttet til representativ sammensetning av medlemmer og tillitsvalgte, slik at de gjenspeiler arbeidsstokken på en bedre måte. En representant for «Ser ikke behovet»-forbundet var imidlertid noe skeptisk til å gjøre for store tilpasninger av fagbevegelsen:

«Dersom en endrer for mye på fagbevegelsen for å gjøre den mer tilgjengelig for andre, kan man risikere å skylle ungen ut med badevannet».

De fleste var imidlertid opptatt av å heve bevisstheten om at samfunnet har forandret seg, og at fagbevegelsen også må forandre seg for å følge med i utviklingen.

### **Bruk av reserverte plasser og kvotering av innvandrere?**

Kvotering er et virkemiddel som kan brukes for å sikre at en gruppe mennesker med bestemte kjennetegn blir foretrukket i ulike sammenhenger, som for eksempel ved ansettelse eller i styreverv. For å sikre likhet på gruppenivå, altså at alle grupper i populasjonen blir representert, åpnes det for forskjellsbehandling på individnivå. I et slikt perspektiv blir kvotering en form for diskriminering.

I Storbritannia er bruk av reserverte plasser for innvandrere brukt av flere fagforeninger for å sikre at minst én minoritetsrepresentant er til stede i ulike komiteer, arbeidsutvalg eller andre beslutningsfora. I Danmark har holdningen vært langt kjøligere til denne typen tiltak, og flere i Wrenchs (2004) danske undersøkelse mente at «dette ikke var den danske måten å gjøre ting på».

Diskusjonen rundt bruk av kvotering har til tider vært opphetet i Norge, og har gjerne vært knyttet til kvinnekamp. Temaet ble igjen høyaktuelt i forbindelse med LO-kongressen i mai 2005. Her krevde LO lovpålagt kvotering av kvinner i alle bedrifter og organisasjoner. Dette kravet ble begrunnet med at så lenge kvinner utgjør halvparten av den norske befolkningen, er det rett og rimelig at de er synlige og representert på alle områder der premissene for samfunnet blir lagt. I overkant av 20 prosent av Oslos befolkning har etnisk minoritetsbakgrunn. Det ble likevel ikke fremsatt noe lignende krav for denne gruppen.

Noe av grunnen til den høye temperaturen i debatter rundt bruk av kvotering er nok knyttet til at det strider fundamentalt med et innarbeidet ideal i samfunnet om at den enkeltes kompetanse skal være avgjørende, og ikke andre ytre kjennetegn som kjønn eller hudfarge. Det er imidlertid stor forskjell i befolkningen med hensyn til holdninger til kvotering for henholdsvis kvinner og innvandrere. En fersk undersøkelse (Rogstad 2005, under gjennomføring) avdekker at 60 prosent av befolkningen er tilhengere av kjønnskvote, mens bare 25 prosent er positive til kvotering av innvandrere.

Kvotering av innvandrere i fagbevegelsen blir i dag ikke brukt, og informantene er i all hovedsak nokså skeptiske til å reservere plasser for innvandrere og bruke kvotering som metode for å få innvandrere inn i ulike posisjoner i fagbevegelsen. Noen er imidlertid åpne for at det kan ha visse positive effekter på lengre sikt. En fagforeningsleder innenfor «De gode holdningers» forbund, som selv har minoritetsbakgrunn, hevdet for eksempel at ettersom det er omtrent ti prosent innvandrere i arbeidsstyrken, burde også ti prosent av plassene på forbundets landsmøte være reservert til innvandrere.

De fleste fryktet at en slik fremgangsmåte kunne slå tilbake på innvandrerne selv og virke stigmatiserende på dem som gruppe. De var redde for at kvoteringen ville virke mot sin hensikt ved at den signaliserte at innvandrerne var en «svakere» gruppe mennesker som ikke klarte seg på egenhånd og som måtte ha drahjelp for å komme seg opp og frem. Noen var også opptatt av at en slik strategi kan bidra til å svekke demokratiet. Det å splitte opp hvem som kan velges i kvoter kan føre til et representantskap hvor ikke alle reelt sett kan velges alle.

Flere trakk imidlertid paralleller til kvinnekampen og pekte på at kvotering på bakgrunn av kjønn har vist seg som et effektivt virkemiddel for å få opp kvinne-representasjonen i for eksempel styrer og høyere stillinger i næringslivet. Forskning på bruk av kvotering i norsk arbeidsliv (Teigen 2000) modererer imidlertid dette positive bildet av kvotering i arbeidslivet noe. Ifølge Teigen har kvotering i arbeidslivet blitt brukt i relativt liten utstrekning og med relativt dårlig resultat. Kvotering har fungert langt bedre innen utdanningssektoren. Årsaken til dette mener Teigen er at det i utdanningsinstitusjoner legges formelle kriterier til grunn for utvelgelse. I arbeidslivet vil problemet være at formell kompetanse kun er ett aspekt av vurderingsgrunnlaget ved en ansettelse. Forhold som personlig egnethet vil for eksempel alltid være en variabel som vil bli trukket inn i vurderingen. Av den grunn har det ifølge Teigen (2000) vært få tilfeller hvor kvotering faktisk brukes i den endelige rangeringen av søkere til en stilling.

Til tross for at overvekten av informantene uttrykte skepsis til å kvotere innvandrere, mener likevel flere at kvotering kanskje presser seg frem som en nødvendig vei å gå, og at det kanskje med hell kan benyttes i en overgangsfase for å markere at arbeidet med å rekruttere inn personer med annen bakgrunn enn etnisk norsk går for sakte, eller prioriteres for dårlig. Én fagforeningsleder (tilsluttet «Lokalt initiativ»-forbundet 2) hadde erfart at ved at man reserverte plass i styret til én innvandrer, fikk de andre innvandrerne på arbeidsplassen en rollemodell i fagforeningen, noe som igjen avlet større interesse for deltakelse blant de andre innvandrerne på bedriften. Bruk av reserverte plasser for innvandrere viste seg dermed å være et nyttig virkemiddel i en overgangsperiode.

«Vi hadde tidligere en ordning med at det skulle være én innvanderrepresentant i styret, men vi har gått vekk fra det nå. Ikke lenger behov for dette fordi en del innvandrere har kommet seg inn i tillitsvalgtapparatet på vanlig måte. Innvandrene har fått rollemodeller, og da har det blitt lettere å verve etter hvert.»

Alle vi intervjuet presiserte imidlertid at kvalifikasjoner uansett må være avgjørende for hvorvidt en person blir tildelt et verv eller en plass på Kongressen eller forbundenes landsmøter. De fleste var enige om at hudfarge i seg selv ikke kan være nok, men at personen må inneha viktig kompetanse i tillegg. En regionsleder for «Lokalt initiativ»-forbundet 1 sa følgende:

«Det er uansett viktig at de som har vervene er genuint interessert i å gjøre en god jobb. Når folk blir plassert i en stilling bare fordi de ser sånn eller sånn ut, så er det ikke sikkert det funker så bra.»

### **Nettverk for faglig aktive innvandrere?**

Ifølge representanten for OMOD står fagbevegelsen om en stund overfor en ny og stor problemstilling dersom den ikke jobber mer systematisk og målrettet i forhold til å inkludere etniske minoriteter. Han hevdet at innvandrene vil komme til å bryte ut og organisere seg i egne nettverk, slik de har gjort det i for eksempel England, Danmark og Sverige. I alle de tre landene har nettverkene vokst frem som et korrektiv til de ordinære kanalene i fagbevegelsen, og etter initiativ fra innvandrene selv. I begrunnelsen for opprettelsen av det svenske nettverket, Fackligt Aktiva Invandrare (FAI), het det for eksempel:

«En duktig invandrare är ofta en tyst invandrare, som har lärt sig att ligga lågt. Den som inte ställer några krav och tar det lugnt. Men vi har tröttnat. Vi varken vill eller har råd att fortsätta att vara snälla och duktiga. Däremot är vi beredda på att vara besvärliga och att säga emot, om så behövs.»

FAI er en riksdekkende organisasjon hvor medlemmene inngår i lokale faglige nettverk. Arbeidet skjer på idealistisk grunnlag, uten medlemsavgift. FAI forsøker å nå sine mål gjennom å påvirke og arbeide innenfor fagbevegelsens organisasjoner. Målet er å forsterke innvanderrepresentasjonen i fagbevegelsen og i samfunnet for øvrig, samt å bekjempe rasisme og fremmedfrykt. De har som mål å fungere som en vaktbikkje overfor fagbevegelsen ved at de overvåker om beslutninger fattet på kongressen faktisk blir iverksatt, og jobber for å styrke opplæringen av innvandrere i fagbevegelsen, ettersom de ser dette som avgjørende for å oppnå bedre representasjon og innflytelse i fagbevegelsen (FAIs hjemmeside).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Vi har imidlertid ikke intervjuet noen representanter for FAI og kan ikke uttale oss om hvorvidt FAI i dag fungerer etter hensikten slik den er beskrevet på hjemmesiden deres.

I Danmark finnes et tilsvarende Netværk i Fagbevægelsen (NIF)<sup>6</sup>. Formålet med nettverket er ifølge hjemmesiden deres å engasjere og aktivere flere minoritetsmedlemmer i faglig arbeid. I dag har NIF en kjerne på ca. 200 personer, både etniske minoriteter og dansker, og lokale grupper i ti byer og regioner. Mange i nettverket er aktive som tillitsvalgte i egne fagforeninger og som foredragsholdere og ressurspersoner for lokale fagforeninger, arbeidsplasser og kommuner, hvor en del for eksempel deltar i integrasjonsrådene.

I Norge eksisterer det enda ikke noen tilsvarende innvandrernettverk eller -komiteer som opererer parallelt med de ordinære organene i fagbevegelsen. Det finnes imidlertid egne kvinnenettverk i regi av LOs distriktskontorer flere steder i landet. I Oslo har kvinnenettverket møter en gang i måneden. Deltakelse skjer uavhengig av fagforeningsmedlemskap, og 20–25 kvinner møter hver gang. Her tas det opp temaer knyttet til for eksempel plikter og rettigheter i arbeidslivet. Det eksisterer imidlertid ikke noen selvgående innvandrernettverk som har som mål å virke korrigerende i forhold til fagbevegelsen.

Av LOs handlingsprogram 2001–2005 går det imidlertid frem at et slikt nettverk hadde vært ønskelig også i en norsk sammenheng:

«LO vil arbeide for at det etableres et nettverk for faglig aktive innvandrere for å styrke innvandrernes representasjon i fagbevegelsen og samfunnet. Nettverket må også fremme likebehandling og mangfold og være et ledd i å motarbeide rasisme og fremmedfrykt.»

En rådgiver i «De gode holdningers» forbund har selv vært trukket med i prosessen med å planlegge iverksettingen av et slikt innvandrernettverk bygget over den svenske lesten. Han mente det var et paradoks at LO i Norge fra sentralt hold ville etablere nettverk som innvandrere i våre nordiske naboland hadde fått til på egen hånd. Han pekte på at selve poenget med et slikt nettverk måtte være at det lå en kim til protest og opprør i det.

«Vi var på studietur i Sverige for å se på den svenske modellen med faglig aktive innvandrere.(...) Men det blir jo litt komisk da, å sette i gang det samme her ... ovenfra. De (innvandrerne) må jo bare gjøre det selv, liksom.»

I motsetning til den optimismen LO viser, gir samtlige informanter, med ett unntak, uttrykk for skepsis i forhold til opprettelse av innvandrernettverk som opere-

<sup>6</sup> I 1993 gikk en rekke forbund og LO sammen om å gjøre en felles innsats mot rasisme og fremmedhat. Det resulterte i en kampanje kalt *Plads til Alle*. Kampanjen arrangerte i juni 1995 et kurs i form av et fremtidsverksted for etniske minoritetsmedlemmer i fagbevegelsen med tittelen: «Hvilke krav stiller etniske minoriteter til fagbevegelsen?» Den lille gruppen medlemmer, som deltok på kurset – uten på forhånd å kjenne hverandre – ble enige om at det var behov for å opprette et nettverk for aktive minoritetsmedlemmer i fagbevegelsen.

rer på tvers av de ordinære kanalene. Flere poengterte at eventuelle nettverk lett vil kunne få preg av å være en «stat i staten», og at demokratiet svekkes ved at innvandrerne mister muligheten til å uttrykke seg i de ordinære faglige foraene. De pekte også på at det i en tid med sviktende medlemsgrunnlag i fagbevegelsen syntes viktigere å stå sammen i én forent fagbevegelse enn å splitte opp i parallelle utvalg, komiteer eller andre grupperinger.

I England, Sverige og Danmark er det imidlertid slik at nettverkene opererer parallelt med de ordinære kanalene, men at de fremdeles er en del av fagbevegelsen. Hensikten er at etniske minoriteter kan jobbe sammen i egne komiteer eller grupper på siden av hovedorganisasjonen. Der kan de diskutere seg frem til hva de anser for å være sentrale problemstillinger, for så å bringe dem tilbake og inn i de ordinære kanalene. I Wrenchs (2004) undersøkelse forklarte en britisk informant med minoritetsbakgrunn, som selv var medlem i et slikt nettverk for minoriteter, forholdet mellom nettverksstrukturene og hovedstrukturene slik:

«Disse strukturene er ikke alternativer, de er springbrett. Medlemmene er aktive i begge strukturene. Du må ta med deg ting tilbake til hovedorganisasjonen. Alle minoritetsnettverks-medlemmene er del av hovedorganisasjonen, men de organiserer seg likevel i et nettverk for å overleve i hovedorganisasjonen.»

## Konklusjon

LO sentralt har i sin handlingsplan for 2001–2005 fastslått at arbeidet med å bekjempe rasisme og etnisk diskriminering, og innsatsen for å inkludere etniske minoriteter i arbeidslivet og i fagbevegelsen må intensiveres. Det skisseres en rekke mer eller mindre konkrete tiltak som er tenkt gjennomført i løpet av perioden for å nå dette målet. Hovedbildet er imidlertid at det jevnt over har blitt jobbet lite systematisk på de ulike nivåene i forbundene for å etterleve disse målsettingene.

Sett i forhold til Wrenchs typologi, som ble presentert tidligere i dette kapittelet, befinner norsk fagbevegelse seg i stor grad innenfor en «Fargeblind tilnærming» (tilnærming 1), hvor den grunnleggende tankegangen er preget av at like muligheter langt på vei følger av at alle behandles formelt likt. LO sentralt gir imidlertid uttrykk for et syn som beveger seg mer i retning av en «Utjevning av hindre»-tilnærming (tilnærming 2). LO sentralt gir i sine strateginotater og sitt handlingsprogram uttrykk for at de ser at innvandrere møter en del barrierer som etniske nordmenn ikke treffer på i arbeidslivet og i samfunnet generelt, og at dette fordrer iverksetting av visse utjevningende tiltak. Dette synet gjenspeiler seg imidlertid i liten grad i de tiltak som iverksettes på forbunds- og lokalforeningsnivå.

Fagforeningene og forbundene ser for eksempel ikke på etnisk diskriminering som noe stort problem. Dette til tross for at LO sentralt, SMED, OMOD og forskningsresultater viser at diskriminering av innvandrere forekommer i det norske arbeidslivet. Så godt som ingen av våre informanter hadde noensinne behandlet en sak som de definerer som å omhandle etnisk diskriminering. Det er dessuten iverksatt svært få særtiltak i forhold til innvandrere etter påtrykk fra, eller i regi av, forbund eller lokale foreninger. Med et par unntak har ingen forbund eller fagforeninger/klubber noen spesielle strategier for å informere innvandrere om fagorganisering på ulike språk, eller egne strategier for å rekruttere innvandrere som medlemmer. Ved kun to av de ti arbeidsplassene vi besøkte hadde det blitt igangsatt språkopplæring for innvandrere etter påtrykk fra lokale fagforeninger. Det er dessuten en utbredt skepsis til å registrere medlemmenes etniske bakgrunn. Hovedargumentene mot å gjøre det er liten nytteverdi og at det strider mot personvernloven. Ingen av de fem forbundene hadde heller noen klar politikk i forhold til å få til en representativ sammensetning av medlemmer og tillitsvalgte. Det synes å være en tendens til at innvandrerne som er «mest norske» i oppførsel og måte å snakke på, lettere blir rekruttert til tillitsverv enn andre. Dette kan enten skyldes at medlemmene føler de får best gjennomslagskraft ved å velge de «mest norske» som tillitsvalgte, eller også at svært mange ikke-vestlige innvandrere opplever fagbevegelsen som noe fremmed og lite appellerende, og derfor i større grad vegrer seg for å ta på seg tillitsverv. At innvandrere er underrepresentert blant tillitsvalgte og i sentrale beslutningsfora i fagbevegelsen, oppleves av flere som en *utfordring*, men anses i liten grad for å være et *problem*. Det var en utbredt skepsis blant de intervjuede på alle nivåer mot å benytte reserverte plasser for innvandrere og kvotering som metode for å sikre innvandrerepresentasjon i ulike beslutningsfora. Å få inn rollemodeller for innvandrere i fagbevegelsen ble likevel av de fleste ansett som viktig for å sørge for at flere innvandrere vil delta aktivt i fagbevegelsen.

Til tross for at det samlede bildet gir inntrykk av at det har blitt iverksatt få særtiltak for å nå frem til innvandrere spesielt, skiller til en viss grad forbundene seg fra hverandre. Ett forbund skiller seg for eksempel ut ved at de langs alle nivåer fremstår som svært bevisst i forhold til disse problemstillingene. Et annet forbund ser på sin side ikke behovet for å sette i verk noen særtiltak overhodet. Hva som påvirker innsatsen til de ulike forbundene, er sammensatt. Hvilke faktorer som virker styrende for hva slags tiltak som iverksettes, og hvilke hindringer implementeringen av tiltakene støter på i forbundene og i de lokale foreningene, er tema for kapittel 3.



### 3 Hvorfor er det så vanskelig?

I kapittel 2 så vi på hvilke utfordringer fagbevegelsen har i forhold til å inkludere etniske minoriteter og styrke deres posisjon i arbeidslivet, hvilke målsetninger som finnes, og hva som faktisk gjøres på dette feltet. I LOs prinsipielle handlingsprogram 2001–2005 og Strategidokument for LOs arbeid med etniske minoriteter og anti-rasisme fra 2004 finnes det klare målsetninger om å: 1) bekjempe etnisk diskriminering og rasisme generelt, 2) styrke innvandrernes stilling på arbeidsmarkedet og 3) styrke innvandrernes deltakelse i fagbevegelsen.<sup>1</sup> Ikke bare LO sentralt, men også de fleste tillitsvalgte som vi snakket med, ønsket å satse mer på integrering av minoriteter. Som det fremgår av konklusjonen i forrige kapittel, har det likevel vist seg vanskelig å omsette disse målsettingene til konkrete handlinger på forbunds-/fagforeningsnivå. I dette kapittelet vil vi innledningsvis se på variasjonen mellom ulike forbund, og hvilke faktorer som påvirker forbundenes arbeid med inkludering av etniske minoriteter. Deretter vil vi se nærmere på hva som gjør implementeringen av politikken så vanskelig. Vi vil trekke frem noen viktige flaskehalsen som virker som bremseklosser for gjennomføringen av LOs målsetninger på inkluderingsfeltet.

#### Variasjon mellom ulike forbund

Det er flere faktorer som påvirker hva slags innsats de ulike forbundene gjør på inkluderingsfeltet, og det er til dels store forskjeller mellom de ulike forbundene. To av forbundene skiller seg ut ved at de har iverksatt flere tiltak på forbunds nivå, men som vi skal se, har de helt forskjellige grunner til å gjøre det. På hver sin måte har likevel situasjonen i de aktuelle bransjene tvunget frem økt oppmerksomhet på integrering av innvandrere og minoriteter.

«De gode holdningers» forbund har en gjennomgående bevisst strategi for rekruttering av minoritetsmedlemmer. Alle nivåene i forbundet har gitt ut informasjon til innvandrerne for å informere om hva forbundet står for og fordelene ved å organisere seg. Enkelte lokale klubber har initiert bedriftsintern språkopplæring, og

<sup>1</sup> En mer detaljert beskrivelse av innholdet i LOs handlingsprogram finnes i kapittel 2.

informantene herfra er i minst grad skeptiske til ulike former for positiv særbehandling av innvandrere for å øke minoritetsrepresentasjonen i fagbevegelsen. Selv bruk av reserverte plasser og kvotering av innvandrere til ulike beslutningsfora ble akseptert. Det kan være mange grunner til at dette forbundet har gjort såpass mye med hensyn til å inkludere innvandrerne. Forbundet organiserer svært mange etniske minoriteter innenfor yrker som er relativt dårlig betalt, og som krever lite formell utdanning. Det dreier seg i stor grad om jobber som i mange etniske nordmenns øyne vil fremstå som lite attraktive. Representanten fra SMED antyder følgende årsakssammenheng:

Noen steder har man blitt tvunget inn i en flerkulturell situasjon fordi man ikke har kunnet rekruttere nok norske. Dette gjelder for eksempel helse- og sosial, hvor man har blitt nødt til å forholde seg til en flerkulturell virkelighet en god stund nå. Det har tvunget tillitsvalgte og andre til å tenke en del rundt ulike typer tilpasninger.

«Må vi, så må vi»-forbundet står overfor utfordringen med å inkludere nye arbeidsinnvandrere fra østeuropeiske land som følge av EU-utvidelsen østover. Forbundet sentralt har tatt ansvar for å utarbeide informasjon oversatt til østeuropeiske språk for å informere om useriøse aktører i bransjen og viktigheten av å organisere seg, samt vært pådriver for å sette i verk kvalifiseringstiltak for å gjøre etniske minoriteter i stand til å utføre et yrke. Her var holdningene til inkludering av innvandrere helt annerledes enn i «de gode holdningers» forbund. Informantene i dette forbundet fremsto som prinsipielle motstandere av å særbehandle enkeltgrupper. En avdelingsleder i forbundet kunne for eksempel fortelle at:

Dette med innvandrere i fagbevegelsen, jeg kan ikke skjønne at dette har vært noen sak i den forstand. Det har liksom aldri vært noe tema her hos oss. Jeg kan ikke huske en eneste sak der dette har vært framme. (...) Her skal alle behandles likt. Det er det gjennomgående. (...) vi vil ikke ha noen særbehandling av enkelte grupper.

Likevel har forbundet iverksatt inkluderende tiltak som gjør nettopp dette. Å iverksette inkluderings tiltak for de «nye» innvandrerne fra Øst-Europa ble imidlertid ikke oppfattet som å komme i konflikt med deres ellers så klare holdning mot særordninger rettet mot minoriteter. Å nå ut til innvandrere fra de nye EU-landene ble sett på som noe helt atskilt fra det å inkludere «gamle» innvandrere og minoriteter. Sett fra fagforeningenes synspunkt er utfordringene helt annerledes – arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene konkurrerer med norske arbeidstakere på en helt annen måte enn de «tradisjonelle» innvandrere- og flyktningegruppene. Når det gjelder de «nye» innvandrerne, er dessuten utfordringen først og fremst medlemsrekruttering, mens for «gamle» innvandrere er det i større grad snakk om at de skal integreres i tillits-

valgtarbeid og lignende. Tiltakene er likevel de samme: opplæring og tilpasset informasjons- og rekrutteringsvirksomhet. Årsaken til at «Må vi, så må vi»-forbundet har vært såpass aktivt, er mest sannsynlig sammensatt. Dels har nok forbundet hatt edle motiver ved at de vil forhindre at arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa utnyttes av useriøse arbeidsgivere. Når «Må vi, så må vi»-forbundet fremstår som «flinkest i klassen» med å sette i verk tiltak for å integrere innvandrere, henger det imidlertid også sammen med at forbundet har en sterk egeninteresse i å unngå sosial dumping og utprising av norsk arbeidskraft. Mye tyder på at tiltakene som har blitt iverksatt, har kommet som følge av et opplevd akutt behov, snarere til tross for enn på grunn av forbundets grunnholdninger knyttet til særtiltak for innvandrere.

To forbund, «Lokalt initiativ»-forbundet 1 og «Lokalt initiativ»-forbundet 2, skiller seg ut ved at det er kun lokalplanet representert ved klubbene som har utvist aktivt engasjement og tiltakslyst i forhold til å inkludere innvandrerne, mens forbundsnivået har vært svært lite aktivt. Dette til tross for at begge forbundene organiserer ansatte i bransjer med en meget høy andel representanter for etniske minoriteter. De intervjuede fra sentralnivået i disse forbundene mener selv at mangel på tiltak fra sentralt hold skyldes mangel på behov. Organisasjonsprosenten er på nærmere 100 blant alle grupper, slik at for eksempel særskilte rekrutteringstiltak er overflødig. Dessuten stilles det nokså høye krav til norskkunnskaper ved ansettelse, slik at oversetting av informasjon eller egne opplæringstiltak også synes overflødig. Likevel viser det seg at klubbene har sett et stort behov for enkelte særtiltak lokalt. Ved tre bedrifter har klubbene jobbet bevisst med å rekruttere innvandrere som tillitsvalgte, og vært pådrivere for å tilby tiltak som norskopplæring på arbeidsplassen og særordninger for å ta ut permisjon uten lønn for å besøke slekt og familie i hjemlandet. Ved en bedrift har klubben fått gjennomslag for å etablere et eget bønnerom for muslimer i tillegg til et ståtoalett. At klubbnivået har fått til såpass mye uten engasjement og føringer fra sentralt hold, tolker vi dels som et resultat av at klubbene ledes av ildsjeler med brennende engasjement for disse temaene. Dels skyldes det også at klubbene har lang historie og en solid forankring og posisjon på bedriftene.

I ett forbund, «Ser ikke behovet»-forbundet, ga samtlige informanter, uansett nivå, uttrykk for en gjennomgående negativ prinsipiell innstilling til bruk av særtiltak for innvandrere. Til tross for at en stor del av de ansatte ved bedriftene var etniske minoriteter, ble det ikke gjort noe verken fra klubbenes eller forbundets side for å imøtekomme innvandrerens eventuelle behov for opplæring eller informasjon. Dette forklarte de i hovedsak med mangel på ressurser og lav prioritering grunnet manglende behov for slike tiltak.

Det er dermed stor variasjon mellom de ulike forbundene når det gjelder hva og hvor mye som gjøres på inkluderingsfeltet. Likeledes varierer deres begrunnelser for å sette i verk ulike tiltak. Til syvende og sist handler det om prioritering av

ressurser vurdert i forhold til opplevde behov. Forbundenes egeninteresse, bransje-forhold, klubbens posisjon på bedriftene, organisasjonskulturen i forbundene, organisasjonsprosent og ressurser til rådighet er variabler som vil kunne virke førende på hvilke typer tiltak som blir iverksatt for å inkludere etniske minoriteter i fagbevegelsen. Utover dette finner vi imidlertid at det innad i fagbevegelsen eksisterer en rekke barrierer som hindrer en effektiv implementering av den sentralt formulerte politikken på forbunds nivå. Dette gjelder både de forbund som gjør mye, og dem som gjør lite. Både innenfor de mest aktive forbundene og i dem som ikke har noen aktiv politikk på området, kunne informantene fortelle at de ofte støter på ulike former for hindringer som gjør det vanskelig å gjennomføre konkrete tiltak på dette feltet. Det er disse hindringene for implementering vi skal se nærmere på i resten av kapitlet.

## **Teoretisk perspektiv på implementering**

I studiet av organisasjoner og offentlig politikk finnes det ulike perspektiver på iverksetting av beslutninger og politiske målsettinger. På den ene siden fokuseres det på hvordan politikk iverksettes gjennom sentrale beslutninger som så må operasjonaliseres lokalt i organisasjonene. Dette kalles gjerne et «ovenfra og ned»-perspektiv på iverksetting. På den andre siden står de som fokuserer på hvordan politikk iverksettes gjennom organisatoriske prosesser som har sitt utspring i lokale behov. Dette kalles gjerne et «nedenfra og opp»-perspektiv på iverksetting. Mens det første perspektivet ser på veien fra formelle vedtak til lokal implementering, er det andre perspektivet mer rettet mot de uformelle prosessene innad i organisasjonene som gjør at målsettinger og måter å tenke på endres i møtet med organisasjonens omgivelser (Kjellberg og Reitan 1995). Et sentralt spørsmål for oss er hvordan arbeidet med å inkludere etniske minoriteter i fagbevegelsen drives frem, og eventuelt hvor flaskehalsene for effektiv implementering befinner seg. Med utgangspunkt i disse perspektivene kan vi tenke oss to ulike og til dels motstridende syn på dette:

I et «ovenfra og ned»-perspektiv vil ønsket om å inkludere minoriteter i fagbevegelsens arbeid ha sitt utspring sentralt, slik det nedfeller seg i landsmøtevedtak, handlingsplaner og strategidokumenter. Utfordringene kan ligge i å få gjennomslag for målsetningene på lokalt nivå og å få de lokale organisasjonene til å implementere politikken. I et «nedenfra og opp»-perspektiv vil derimot arbeidet med å inkludere minoritetene først og fremst ha sitt utspring i de utfordringene lokale fagforeninger møter i sitt daglige arbeid. Tillitsvalgte møter for eksempel nye utfordringer når de skal fremme de ansattes interesser og rekruttere medlemmer og tillitsvalgte på

arbeidsplasser som i økende grad blir flerkulturelle, og nye strategier kan oppstå som svar på disse utfordringene. Mulige flaskehals for effektiv gjennomføring av inkluderingsarbeidet kan være knyttet til manglende oppfølging og koordinering fra sentralt hold.

Våre funn antyder at den største utfordringen for LO når det gjelder implementering av inkluderingspolitikken i framtiden vil være å få gjennomslag nedover i systemet, via forbundene og helt ned til fagforenings/klubbnivå. I de tilfellene der lokale fagforeninger har tatt selvstendige initiativer, har dette imidlertid i liten grad blitt fulgt opp på sentralt nivå. En sentral utfordring vil derfor også ligge i å dra nytte av og få til en spredning av de gode erfaringer som faktisk har blitt gjort. Vi finner derfor belegg for at begge disse tilnærmingene vil være fruktbare for å kaste lys over fagbevegelsens problemer med å implementere sine målsettinger om inkludering av etniske minoriteter.

## **Hva gjør lokal implementering av sentral politikk så vanskelig?**

Det er en utbredt oppfatning at hovedproblemet med LOs inkluderingspolitikk er å få med seg forbundene og de lokale organisasjonene. Representanten for Senter mot etnisk diskriminering var blant dem som var tydelige på dette:

Jeg er særlig opptatt av hva som skjer lokalt. Det mangler ikke på sentrale ambisjoner eller kompetanse på dette feltet. Det er den lokale gjennomføringen som er avgjørende.

Arbeidet med å iverksette LOs sentrale målsetninger om inkludering av minoriteter kan møte på en rekke barrierer ute i organisasjonene. For det første handler det om at målsetningene i seg selv er lite konkrete. Formuleringene er vage, og det sies lite om virkemidler, ansvarsforhold, finansiering eller tidsrammer. Dette gjør at inkluderingsarbeidet i stor grad avgjøres av i hvilken grad forbundene og fagforeningene har et selvstendig fokus på temaet. Andre faktorer – som konkurransesituasjon og kapasitetsbegrensninger – vil også påvirke hvorvidt organisasjonene satser på dette arbeidet. Mye tyder også på at selv om mange er opptatt av temaet i fagbevegelsen, så er bevisstheten rundt minoritetsspørsmål skjevt og svakt forankret. Spørsmålene knyttet til integrering av etniske minoriteter overlates gjerne til enkeltpersoner med spesiell interesse for feltet, mens andre i liten eller ingen grad forholder seg til problemstillingene. Manglende kompetanse og problemforståelse hos de tillitsvalgte kan også være et hinder for effektiv implementering. Mange tillitsvalgte mener at

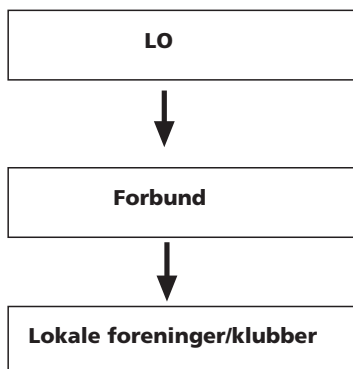
det ikke er behov for særskilte tiltak rettet mot inkludering av minoriteter fordi minoritetene selv ikke etterspør denne typen tiltak. Dette kan være problematisk dersom de gruppene det gjelder i mindre grad har mulighet til å artikulere sine behov enn andre, og ikke er klar over hva slags ønsker som kan fremmes. Det er heller ikke sikkert at de tillitsvalgte ønske om å ha politisk korrekte holdninger ovenfor personer med minoritetsbakgrunn alltid fremmer evnen til å takle de konkrete problemene som kan oppstå i et fleretnisk arbeidsliv. Tvert imot kan dette føre til at man bagatelliserer forskjeller og lukker øynene for problemer innvandrere kan møte i sitt daglige arbeid.

### **Uklare målsettinger**

I kapittel 2 så vi at det i LOs prinsipielle handlingsprogram og i sentrale strategidokumenter finnes konkrete ambisjoner om å styrke satsningen på inkludering av innvandrere og minoriteter knyttet til å bekjempe etnisk diskriminering og rasisme generelt, øke kompetansen på innvandringsfeltet innad i fagbevegelsen, styrke innvandrernes stilling på arbeidsmarkedet og styrke innvandrernes deltakelse i fagbevegelsen. Handlingsprogrammet vedtas av Kongressen som er LOs høyeste organ, og strategidokumentene utarbeides av LOs valgte ledelse. De sentrale dokumentene skal danne rammen for politikken som utarbeides innenfor de ulike forbundene tilpasset deres respektive bransjer. Forbundene skal i sin tur støtte de lokale fagforeningene i deres virke overfor de enkelte medlemmer og arbeidsgivere.

Intensjonene, slik de kommer frem i handlingsplaner og strategidokumenter, gjelder for en lang rekke felter der innsatsen for inkludering av innvandrere og minoriteter bør styrkes. Målsetningene er imidlertid meget lite konkrete, og her ligger en av hovedutfordringene med å implementere politikken. Det går ikke klart frem i dokumentene hvordan målene skal nåes, hva slags tiltak som skal gjennomføres,

Figur 3.1 Implementering av politikk fra LO sentralt, via forbundene til lokale fagforeninger og klubber



hvem som skal gjennomføre tiltakene, hvordan tiltakene skal finansieres, eller noen tidsplan for når tiltak skal gjennomføres. De fleste formuleringene er av typen: «Forebygging og sanksjoner mot etnisk diskriminering må vies større oppmerksomhet», og «LO vil arbeide aktivt for å styrke innvandrernes stilling på arbeidsmarkedet». Det mest konkrete som nevnes er at «Arbeidet med å inkludere personer med innvandrerbakgrunn i fagbevegelsen (...) kan blant annet skje gjennom aktiv skolering og aktiv rekruttering til tillitsvern» Heller ikke her nevnes det noe om hvordan, når eller i hvis regi dette skal gjennomføres. En sentral lærdom fra litteraturen omkring implementering er at det er vanskelig å iverksette organisatoriske og politiske målsetninger dersom virkemidler, ansvarsforhold og tidsrammer ikke er definert. Slik situasjonen er i dag, er det opp til forbundene og lokale foreninger å ta tak i de sentrale målsetningene og finne egne løsninger for hvordan intensjonene best kan implementeres lokalt. I dag skjer dette i meget liten grad, og det finnes verken incentiver for dem til å gjøre det eller sanksjoner dersom de ikke gjør det. En forutsetning for en vellykket implementering vil derfor være at LO sentralt makter å konkretisere målsetningene om inkluderingspolitikken, slik at ansvarsforhold, virkemidler, tidsrammer og finansiering tydeliggjøres, og at det etableres incentivsystemer som gjør det mer attraktivt for forbund og lokale fagforeninger å implementere politikken.

### **Manglende vilje til inkludering**

Nettopp fordi de sentrale målsetningene er så lite konkrete og i liten grad spesifiserer hvordan politikken skal iverksettes, blir den konkrete inkluderingspolitikken avhengig av forbundenes og fagforeningenes vilje til å ta selvstendige initiativer på dette feltet. Selv om det er forskjeller mellom de ulike forbundene når det gjelder i hvilken grad de legger vekt på et minoritetsperspektiv i sitt arbeid, så er manglende vilje til å satse på inkluderingspolitikk ute i organisasjonene en betydelig flaskehals for å implementere LOs politikk på dette feltet. I fire av de fem forbundene var det lite fokus på disse problemstillingene. Ifølge informantene her ble temaet nesten aldri diskutert på forbundsnivå. Særlig «Må vi, så må vi»-forbundet<sup>2</sup> og «Ser ikke behovet»-forbundet skilte seg ut ved at informantene utviste liten vilje til å engasjere seg i inkluderingssspørsmål. Enkelte hadde ikke en gang hørt om temaet:

«Faktisk så har jeg aldri hørt at dette har vært et tema, verken i forbundet, i LO eller i noen av klubbene. Jeg har faktisk aldri hørt noe snakk om dette før...»

<sup>2</sup> Som det har framgått tidligere, hadde dette forbundet iverksatt en rekke tiltak for å nå ut til nye arbeidsinnvandrere fra de nye medlemslandene. De var likevel gjennomgående negative til inkluderings tiltak rettet mot «gamle» innvandergrupper.

Utsagnet over stammer fra lederen i en av «Må vi, så må vi»-forbundets større fagforeninger i Oslo og gjelder tiltak for å inkludere minoriteter i fagbevegelsen. At dette ikke er et tema ble bekreftet av forbundet, regionalavdelingen og andre fagforeninger i samme forbund. Noen her ga uttrykk for at de heller ikke var særlig interessert i å tenke nytt på dette feltet:

«Vi har heldigvis vært forskåna for alle slike problemer med spesielle krav og egne ordninger og sånt for innvandrere. Det er ikke noe tema her hos oss. Jeg har ikke registrert noe sånt.»

I «Lokalt initiativ»-forbund 1 og «Lokalt initiativ»-forbund 2 var det enkelte lokalforeninger og til dels Oslo-avdelingene som jobbet med dette, mens forbundene var lite opptatt av problematikken. I «De gode holdningers» forbund var det noe sterkere fokus på denne typen saker, og informantene her var mer innstilt på at fagbevegelsen hadde behov for å ta nye grep for å nå ut til alle grupper ansatte i et fleretrisk arbeidsliv.

På forbunds nivået var det gjennomgående lite fokus på inkluderingspolitikk, men flere av informantene oppfattet at det hadde skjedd et stemningsskifte i LO og at dette temaet stadig oftere kom opp i ulike diskusjoner og fora. Spesielt i forbindelse med LO-kongressen har det de senere årene blitt mer oppmerksomhet rundt minoritetsrepresentasjon. En rådgiver i «De gode holdningers» forbund oppsummerte holdningsendringene slik:

Før var det en sånn holdning at man tenkte «Sånn gjør vi det her!», og den beskjeden kom hver gang man prøvde å tenke litt nytt. Den holdningen har nok sittet ganske sterkt i fagbevegelsen. Man har noen tunge tradisjoner, og det er ikke så lett å tenke nye tanker på dette feltet. Dette er nok litt i ferd med å forandre seg.

Vårt inntrykk er at dette stemningsskiftet i liten grad har forplantet seg til de ulike forbundene. Selv om temaet kommer opp oftere enn før, er fokuset på inkluderingspolitikk fortsatt svakt og ujevnt fordelt.

### **Manglende prioritering på grunn av kapasitetsbegrensninger**

Det er ikke bare holdninger og vilje til å inkludere et minoritetsperspektiv i sitt arbeid som avgjør hvorvidt konkrete tiltak faktisk blir prioritert. Kapasitetsbegrensninger kan også være avgjørende. Ifølge våre informanter har inkluderingspolitikk en tendens til å bli systematisk nedprioritert i forhold til andre saker, så lenge organisasjonene ikke opplever et akutt behov for å nå ut til enkelte grupper. I «Ser ikke behovet»-forbundet oppgis det at det ikke finnes ressurser til å satse på denne typen tiltak. Her hadde dette sammenheng med at de ikke oppfattet det som at det var et

sterkt behov for tiltak, kombinert med en presset ressursituasjon. Ved forbunds-kontoret kunne de fortelle at de ikke hadde iverksatt noen konkrete tiltak:

«Dette har sammenheng med prioritering av ressursbruken. Jeg skal ikke legge skjul på at vi i perioder har hatt kniven på strupen økonomisk.»

Kapasitetsbegrensninger kan også være et problem for organisasjoner som har større oppmerksomhet rettet mot inkludering av innvandrere og minoriteter. En rådgiver i «De gode holdningers» forbund oppsummerte problemet slik:

«Vi har veldig mange landsmøtevedtak og sentrale vedtak som er veldig tydelige på dette med likeverd og flerkultur osv. Men vi har jo drøssevis med handlingsplaner og programmer og liknende om alle mulige ting. Det er jo veldig mye som skal leses og gjøres noe med(...) det er jo et spørsmål om kapasitet. Som en av våre fagforeningsledere sa: “Det som står her i handlingsplanene: vi kunne godt hatt to-tre stykker som jobbet heltid med dette hvis det skulle gjennomføres”...»

«De gode holdningers» forbund fremsto med en bevisst politikk når det gjelder inkludering av minoriteter i organisasjonene, og organisasjonene i dette forbundet har dessuten en mer romslig økonomi. Likevel ble kapasitet trukket frem som en viktig begrensning. Ifølge flere av våre informanter i de ulike forbundene var inkludering av minoriteter en sak som «på grunn av knappe ressurser dessverre ikke kunne prioriteres».

### **Manglende forankring av minoritetsperspektivet**

Dersom fagbevegelsen skal lykkes i sitt inkluderingsarbeid, er det avgjørende at minoritetsperspektivet er forankret i alle deler av organisasjonene og på alle nivåer i fagbevegelsen. De som skal rekruttere medlemmer og tillitsvalgte må være i stand til å kommunisere og nå ut til arbeidstakere med en annen bakgrunn enn dem selv. Lokale tillitsvalgte må ha kompetanse omkring de spesielle problemer som innvandrere og minoriteter kan møte i arbeidslivet. Minoritetsperspektivet må også være til stede i de politiske drøftelsene om utformingen av det norske arbeidslivet. Dette betyr at alle som jobber innen fagbevegelsen må ha dette «i bakhodet» i sitt daglige arbeid. Vårt inntrykk er at selv om bevisstheten omkring dette absolutt synes å være til stede på alle nivåer i fagbevegelsen, så er den ikke jevnt fordelt.

Vi finner at spørsmål knyttet til inkludering av etniske minoriteter har en tendens til å bli delegert til enkeltpersoner med spesiell interesse for temaet, eller til de få som selv har minoritetsbakgrunn, mens resten av organisasjonene ikke forholder seg til problemstillingene i sitt virke. Fordelen med dette er at sannsynligheten for at problemene tas på alvor øker, og at de som jobber med problem-

stillingene bygger opp kompetanse på feltet. Problemet er imidlertid at en slik ordning kan bli en sovepute for andre og dermed hindre at bevissthet omkring minoritetsspørsmål blir forankret i alle deler av organisasjonen. Dette var en problemstilling som flere av informantene selv var opptatt av. En rådgiver i «De gode holdningers» forbund som hadde jobbet en del med flerkulturelle problemstillinger, kunne fortelle at:

«En periode ble det sånn at alt som handlet om flerkultur ble slengt over til meg. Og det blir jo litt feil dersom man blir et sånt flerkulturelt alibi som sitter på et kontor. Og så tenker alle at da er det dekket, så slipper andre å forholde seg til det.»

Dette var også noe vi merket da vi skulle rekruttere informanter til studien. Det finnes noen få faglig aktive personer med innvandrerbakgrunn i Oslo. Nesten hver gang vi tok kontakt med noen i fagbevegelsen for å forhøre oss om noen ville stille som informanter, fikk vi beskjed om å ta kontakt med en av disse. Mange av våre informanter syntes også det var påfallende at minoritetsproblematikk gjerne ble delegert bort til de få som selv hadde minoritetsbakgrunn. En avdelingsleder fra et av «Lokalt initiativ»-forbundene mente at forbundet hennes gjorde alt for lite på dette feltet. Hun kunne fortelle at:

«Nå veit jeg at [navn] har gått inn i en gruppe som skal jobbe med dette. Hun er veldig dyktig hun, men jeg synes kanskje det er litt påfallende at de setter den eneste med minoritetsbakgrunn til dette.(...) Men det er jo veldig typisk at man tenker sånn.»

### **Manglende kompetanse for å takle etnisk diskriminering**

Alle våre informanter hadde klare oppfatninger om at fagbevegelsen skulle yte like god hjelp til alle sine medlemmer uavhengig av bakgrunn. En forutsetning for å kunne gjøre noe med et problem er imidlertid en erkjennelse av at problemet eksisterer og besittelse av begreper og kategorier som gjør det mulig å håndtere problemene når de dukker opp. Som beskrevet i kapittel to, mener et flertall av de tillitsvalgte at det ikke eksisterer etnisk diskriminering innen de virksomheter eller bransjer som de organiserer, og i forbundene avviser de fleste at dette er et problem. Når vi har fulgt opp med mer detaljerte spørsmål omkring problemstillingen, er det to typer respons som er gjennomgående. For det første er det flere av dem som benekter at det eksisterer diskriminering innen deres virksomhet/bransje, som på direkte spørsmål omkring bestemte typer problemer minoritetsansatte kan støte på, likevel beskriver forskjellsbehandling som etter vår oppfatning klart kan defineres som diskriminering. Dette går særlig på at innvandrere kan ha stør-

re problemer enn etniske nordmenn i forbindelse med ansettelse og opprykk. For det andre hadde de fleste tillitsvalgte en klar tendens til å mene at det medlemmene selv opplevde som diskriminering, egentlig dreide seg om helt andre ting.

En mulig forklaring på at klubber og foreninger ikke opplever at diskriminering er noe problem, kan selvsagt være at problemet ikke finnes. Ifølge representantene fra mange av lokalforeningene og forbundene synes sakene å dreie seg om misforståelser som følge av språkproblemer, eller kulturelle forskjeller heller enn etnisk diskriminering. Dette kan selvsagt forekomme, men det kan også tenkes at norske tillitsvalgte har en svært høy terskel for å definere et forhold som diskriminering. Diskriminering knyttes hos mange tett sammen med rasisme, noe som er sterkt negativt ladet, og vil være krevende å konfrontere arbeidsgiver med. Ofte vil sakene som omhandler diskriminering ligne på andre og mer kjente fenomener som det er lettere å forholde seg til, som for eksempel erting eller forbigåelse på grunn av svake norskferdigheter.<sup>3</sup> En fagforeningsleder i «Må vi, så må vi»-forbundet ga for eksempel tydelig uttrykk for at diskriminering ikke var en relevant kategori i deres arbeid. På spørsmål om hvordan de ville håndtere eventuelle diskrimineringssaker svarte han:

«Diskriminering? Nei, vi ser ikke på hvor man kommer fra når vi får en sak, det er ikke viktig. Vi håndterer saken og sakens fakta, ikke personen som kommer med klagen.»

Å identifisere diskriminering krever en høy bevissthetsgrad og kompetanse hos de tillitsvalgte når det gjelder fenomenet og hvordan det kan arte seg. Dersom noen etniske grupper systematisk holdes utenfor videreutdanning og jobbopprykk, er for eksempel dette diskriminering<sup>4</sup>. Hver enkeltsak vil likevel være nokså krevende å identifisere som resultat av diskriminering, fordi det nesten alltid vil være særlige forhold knyttet til den enkelte sak som gjør at manglende opprykk eller tilbud om videreutdanning kan forklares som et resultat av tilfeldigheter. Resultatet kan fort bli at de tillitsvalgte omdefinierer diskriminering til noe annet og mer kjent. Ifølge SMED er nettopp dette en typisk fremgangsmåte for fagforeningene.

«I enkeltsaker opplever vi ofte at fagforeningene mener de aspektene ved saken som vi er opptatt av, er marginale i forhold til det de mener saken dreier seg om.(...) Man kan si det er et mønster at tillitsvalgte gjerne griper til andre

<sup>3</sup> Dette kan tyde på at de forbundsansatte benytter seg av kjente kognitive rammer for kategorisering av saker. Forskning (se for eksempel Oakes and Turner 1990) har vist at vi har en tendens til å bruke kjente måter å kategorisere ulike stimuli på for å gi det en mening.

<sup>4</sup> Dersom noen grupper, for eksempel etniske minoriteter, systematisk tilbys en type etter- og videreutdanning som har mindre verdi på arbeidsmarkedet, som for eksempel bedriftsintern opplæring heller enn formell/ekstern videreutdanning, kan også dette være diskriminering (Longva 1998, Larsen m.fl. 1997).

aspekter ved en sak enn det som går på diskriminering, og det er i og for seg helt naturlig at de velger en innfallsvinkel som er kjent og som de kan noe om.»

SMED antyder her at det skjer en omdefinering av saksinnhold fra fagbevegelsens side, noe som skyldes manglende kompetanse hos tillitsvalgte og saksbehandlere. Dette støttes også langt på vei i OMODs opplevelse av fagbevegelsens håndtering av diskrimineringssaker.

«Fagforeningen har ikke noe godt mottaksapparat for saker som dreier seg om etnisk diskriminering. De har ikke tenkt nøye nok gjennom situasjonen. De har ikke revidert og definert hva diskriminering kan være i 2005.»

Vår informant i SMED understreket at for det enkelte medlem som føler seg dårlig behandlet, er ikke dette nødvendigvis en ulempe. Beskyldninger om diskriminering vil ofte føre til en mer tilspisset og fastlåst konflikt, mens den konkrete saken lettere kan løses dersom det benyttes andre og mer kjente kategorier. De tillitsvalgtes vegring mot å ta i bruk diskrimineringsbegrepet kan imidlertid hindre fagbevegelsen i å innta en mer offensiv strategi i arbeidet mot diskriminering i arbeidslivet. Det paradoksale her er at samtidig som LO har sentrale vedtak om at fagbevegelsen skal bekjempe alle former for diskriminering i arbeidslivet, mener tilsynelatende et flertall av de tillitsvalgte at dette problemet ikke eksisterer. Det er dermed ikke overraskende at det er vanskelig å omsette slike vedtak i konkret politikk. Det bør nevnes at det fantes unntak fra denne tendensen. I enkelte av de lokale foreningene som hadde en aktiv politikk for inkludering av minoriteter, var de tillitsvalgte mer villige til å anvende diskrimineringsbegrepet i konkrete saker, men disse er i klart mindretall.

### **Manglende kanaler for etterspørsel etter inkluderingstiltak**

Det er en utbredt oppfatning – særlig på forbunds- og avdelingsnivå – at foreningene bare speiler hva deres medlemmer ønsker, og at det ikke er noen etterspørsel fra arbeidstakere med minoritetsbakgrunn etter inkluderende tiltak. Dette oppgis av mange som grunn til at de ikke arbeider mer aktivt med dette. Regionslederen i «Ser ikke behovet»-forbundet kunne fortelle at:

«Engasjement må komme lokalt fra arbeidsplassen. (...) Vi har et bestemt tanke-mønster og et bestemt fordelingsmønster. Hvis det ikke finnes sterke talspersoner for bestemte interesser, så blir det heller ikke prioritert.»

Spørsmålet som reises her, er hvordan behov oppfattes og interesser fremmes. Er det slik at de tillitsvalgte ikke registrerer slike behov fordi behovet ikke eksisterer? Eller registreres det ikke slike behov nettopp fordi arbeidstakere med minoritetsbakgrunn

er svakt integrerte i fagbevegelsen, og dermed ikke har de samme kanaler for å fremme sine ønsker som andre arbeidstakere? Problemet for fagorganiserte arbeidstakere med minoritetsbakgrunn er nettopp at det finnes få sterke talspersoner som kan ta opp saker av felles interesse. At mange tar kontakt med SMED heller enn å ta opp saken med sin fagforening, tyder på at det finnes behov som ikke fanges opp av de tillitsvalgte. At organisasjonene ikke registrerer noen sterk etterspørsel etter bestemte ordninger, betyr derfor ikke nødvendigvis at det ikke er behov for dem.

Ved en av de lokale fagforeningene som på eget initiativ hadde satt i gang et omfattende arbeid for inkludering av ansatte med minoritetsbakgrunn, fikk vi høre et eksempel på at behovet først ble tydelig etter at tiltakene var iverksatt. Ved denne bedriften hadde fagforeningen blant annet tatt initiativet til arbeidsrelatert språk-opplæring som foregikk delvis i arbeidstiden. Lederen kunne fortelle at:

«Til å begynne med var det ikke noe særlig etterspørsel etter dette, men etter hvert har det blitt det (...) Først var folk ganske skeptiske, men så var det noen som ble med og syntes det var veldig bra. Og da ble det en smitteeffekt som gjorde at det ble en god del etterspørsel. Og etter hvert har flere av disse kravene våre kommet med utgangspunkt i medlemmenes opplevelse av egen hverdag.»

Eksempelen viser at etterspørselen etter slike tiltak først oppstår når de som har behov for dem blir klar over at mulighetene eksisterer, og at deres spesielle behov er noe fagforeningene er opptatt av. Så lenge minoritetene er svakt integrerte i det faglige arbeidet og det finnes få sterke talspersoner innad i fagbevegelsen, vil arbeidstakere med minoritetsbakgrunn vanskelig kunne kreve at fagbevegelsen iverksetter inkluderende tiltak rettet mot dem selv. Det kan dermed være god grunn til å hevde at manglende etterspørsel etter konkrete tiltak er et lite holdbart argument for ikke å gjøre noe.

### **Er gode holdninger nok?**

I LOs strategidokument for arbeid med etniske minoriteter og antirasisme heter det at «Et rettferdig samfunn er dominert av humanisme og toleranse i mellommenneskelige forhold. Dette er i samsvar med fagbevegelsens grunnleggende ideer og holdninger.» Flere av våre informanter ga uttrykk for at inkludering av minoriteter i fagbevegelsen først og fremst er et spørsmål om å ha gode holdninger. LO og de ulike forbundene har (om enn i noe varierende grad) vært tydelige i forhold til å innta en offisiell antirasistisk holdning og forsøke å spre denne til ulike ledd i organisasjonene. Vårt inntrykk er at det er liten toleranse for rasisme og negative holdninger ovenfor minoriteter innenfor fagbevegelsen, og alle våre informanter hadde

et grunnleggende positivt syn på et flerkulturelt samfunn basert på likeverd og toleranse.

Flertallet av de tillitsvalgte hadde et klart ønske om å innta politisk korrekte innvandrervennlige holdninger. Frykten for å bli kalt rasist er nok utbredt, og kan føre til det den danske politikeren Naser Khader har omtalt som «berøringsangst» (Khader 2000). Begrepet henspiller på at forskjellene mellom innvandrere og etniske nordmenn i visse politiske kretser har en tendens til å bli bagatellisert og underdrevet, og at man ikke tør å ta tak i eventuelle problemer som kan oppstå i et flerkulturelt samfunn. Denne berøringsangsten kan føre til at de tillitsvalgte ikke evner å ta problemene innvandrere og minoriteter møter i arbeidslivet på alvor. På spørsmål om innvandrere i bransjen kunne oppleve andre typer problemer og hadde andre typer behov enn etnisk norske arbeidstakere svarte for eksempel en fagforeningsleder at:

«Det har ikke jeg fått noe inntrykk av. Jeg vet ikke om vi står i noen særstilling, men for vår del så er det bare ålreite folk vi har møtt. Vi har folk i fra alle verdensdeler, og det er bare positive opplevelser.»

Det er ingen tvil om at han med denne uttalelsen mente han ga uttrykk for en positiv holdning til innvandrere og minoriteter. Flere av våre informanter som var opptatt av å formidle positive holdninger ovenfor innvandrere og minoriteter, knyttet disse positive holdningene til at «de er jo akkurat som oss» – at de ikke laget noen problemer, at de var flinke i norsk, var flittige og ikke hadde noen spesielle behov eller krav.

Vi vil påpeke at det ikke nødvendigvis er slik at det å innta politisk korrekte holdninger i seg selv er det beste utgangspunkt for å ta tak i de problemene som mange innvandrere og minoriteter faktisk møter i det norske arbeidslivet. Til tross for mye gode holdninger eksisterer det en del strukturelle hindringer mot å gjennomføre en aktiv inkluderingspolitikk i organisasjonene. Dette handler som vi har sett om varierende grad av vilje til å satse på inkluderingsproblematikk, manglende forankring ved at inkluderingspolitikken i hovedsak delegeres bort til spesielt interesserte, manglende problemforståelse og kompetanse knyttet til diskriminerings-spørsmål, og mangelfull evne til å fange opp behov og interesser hos grupper som ikke har en sterk stemme innad i fagbevegelsen. Vi vil argumentere for at løsningen på disse problemene ikke bare handler om å ha gode holdninger, men kanskje mer om å etterstrebe en tydeligere politikkkutforming, kompetanseheving og et fungerende mottaksapparat for denne typen saker.

## Lokale initiativ og manglende oppfølging

Selv om problemer med å få gjennomslag for politikken nedover i organisasjonene framstår som et hovedproblem, gir ikke dette et helt dekkende bilde av fagbevegelsens utfordringer på dette feltet. I dette avsnittet vil vi ta for oss hindre for inkludering sett fra et «nedenfra og opp»-perspektiv. Enkelte lokale fagforeninger fører en meget aktiv inkluderingspolitikk og har lang erfaring med konkrete tiltak på dette feltet. Initiativene har kommet fra lokalt hold, men har i liten grad blitt fulgt opp fra forbundene og LO sentralt. Fagbevegelsen har en betydelig utfordring når det gjelder å akkumulere gode erfaringer og spre kunnskap om hva som fungerer og eventuelt ikke fungerer lokalt. I dag er læringseffekten utover lokalplanet svært liten.

### Personlig engasjement og synlige behov

Det er stor spredning når det gjelder hva slags politikk de enkelte fagforeningene fører, og i hvilken grad de er opptatt av problemstillinger knyttet til inkludering av innvandrere. Flertallet av de lokale klubbene/fagforeningene i undersøkelsen mangler en klar politikk på området inkludering. Fire lokale fagforeninger skiller seg imidlertid ut ved at de fører en meget aktiv politikk rettet mot inkludering av etniske minoriteter på arbeidsplassen og i foreningene.

Det er vanskelig entydig å slå fast en årsak til at noen fagforeninger har lyktes med å gjennomføre en aktiv inkluderingspolitikk, mens andre ikke har gjort det. Dels er det et spørsmål om vilje og prioritering. Alle de aktive fagforeningene er ledet av folk som har et personlig engasjement for problematikken. Mye av det som blir gjort lokalt må kunne tilskrives disse «ildsjelene». Dels har også disse foreningene noen kjennetegn som gjør at behovene for denne typen tiltak har blitt mer synlige. De har hatt et betydelig innslag av arbeidstakere med minoritetsbakgrunn over lengre tid. Bedriftene har dessuten et stort innslag av ufaglærte ansatte og personer med svake norskferdigheter. De fleste arbeidstakerne står lenge i jobbene, og fagforeningene har generelt meget høy organisasjonsprosent. Alle disse forholdene har bidratt til å synliggjøre behovet for å inkludere de gruppene av arbeidstakere som deltar lite og som har spesielle behov. Ved bedrifter med større gjennomtrekk og mer kompetent arbeidskraft blir disse behovene mindre uttalte.

Kombinasjonen av synlige behov og såkalte «ildsjeler» som har tatt tak i problematikken, ser ut til å være avgjørende for om en fagforening har en aktiv inkluderingspolitikk eller ikke.

## Manglende oppfølging fra forbunds nivå og LO sentralt

De lokale fagforeningene som hadde lykket med en aktiv inkluderingspolitikk hadde i liten grad fått oppfølging og støtte i dette arbeidet fra sentralt hold i forbundene. Kun én av de fire «aktive» klubbene/fagforeningene hadde hatt noe samarbeid og dialog omkring disse spørsmålene med sitt forbund – «De gode holdningers» forbund. Samarbeidet var imidlertid nokså begrenset og fant først og fremst sted gjennom arbeidet i likestillingsutvalget i avdelingen og en flerkulturell arbeidsgruppe i forbundet. De andre foreningene, som var tilsluttet «Lokalt initiativ»-forbundet 1 og «Lokalt initiativ»-forbundet 2, hadde ikke hatt noe samarbeid med forbundene overhodet. Dette ble oppfattet som et problem av enkelte, og flere etterlyste derfor større innsats fra sentralt hold. En fagforeningsleder tilknyttet «Lokalt initiativ»-forbundet 2 uttrykte det slik:

«Jeg skulle ønske at LO sentralt jobbet mer med disse sakene. Og ikke minst forbundet vårt, de kunne gjort mye mer. (...) jeg kan ikke komme på en eneste ting som forbundet vårt har gjort i forhold til dette.»

Det foregår en del samarbeid, men det er mellom ulike lokale foreninger og er ikke koordinert fra sentralt hold. Leder ved en av de mest aktive fagforeningene i «Lokalt initiativ»-forbundet 2 kunne fortelle at:

«Vi har samarbeidet mye med andre bedrifter i forbundet her i Oslo, (...) og det har vært et nettverk med sterk fokus på akkurat dette med inkludering av innvandrere. Men der har ikke forbundet vært involvert på noen måte.»

Dette bekreftes fra forbundets side. På spørsmål om forbundet hadde vært involvert i det arbeidet som disse lokale foreningene driver, kunne forbundssekretæren fortelle at det ikke var behov for det fordi de var så sterke lokalt at de klarte seg uten innblanding eller bistand utenfra.

Heller ikke de lokale fagforeningene som *ikke* hadde en aktiv politikk på dette området, opplevde noen føringer ovenfra i forhold til disse spørsmålene. På spørsmål om lokalplanet var på linje med LO sentralt og forbundet i integreringsspørsmål, svarte en fagforeningsleder innen «Ser ikke behovet»-forbundet følgende:

«Hvor står LO eller forbundet i slike saker? Vi har aldri fått noen retningslinjer eller noe pålegg om noe som helst fra verken forbundet eller LO.»

Dette var en gjennomgående respons fra de lokale foreningene på tvers av alle forbundene. Våre informanter på lokalplanet oppgav at de i meget liten grad mottok føringer ovenfra når det gjaldt denne typen saker, og mange etterlyste retningslinjer og større innsats fra forbundene og sentralt hold.

## **Frykt for å «tre løsninger ned over hodene» på de lokale**

Forbundenes manglende innsats ovenfor de lokale fagforeningene ble i stor utstrekning bekreftet fra forbundenes side. Mange av våre informanter i forbundene ga uttrykk for at de var meget forsiktige med å legge føringer på de lokale foreningene i disse spørsmålene. Dette bunnet i stor grad i en frykt for å «tre løsninger ned over hodene» på de lokale foreningene. Fra «Ser ikke behovet»-forbundet fikk vi for eksempel følgende begrunnelse for at de ikke ville legge føringer på hvordan de lokale foreningene forholdt seg til inkludering av minoriteter:

«Ingen ting fungerer hvis det pålegges ovenfra. Det verste jeg vet er ovenfra-og-ned-besserwissere.»

Denne frykten var særlig knyttet til to forhold. På den ene siden var mange opp-tatt av at kapasitetsbegrensninger på lokalt nivå gjorde at denne typen saker uansett ikke ville bli prioritert. På den andre siden var dette knyttet til en usikkerhet omkring hvor langt majoriteten av medlemmene ville være villig til å strekke seg for å inkludere minoritetene. En undersøkelse fra høsten 2004 (MMI 2004) viste at 19,1 prosent av norske fagorganiserte ville stemt Fremskrittspartiet dersom det var valg den dagen. Fremskrittspartiet har som tidligere nevnt tatt klart avstand fra særordninger og positiv forskjellsbehandling rettet mot minoriteter. Noen av våre informanter på forbundsnivå uttrykte – om enn i meget forsiktige ordelag – at LO organiserer arbeidstakere over hele det politiske spekteret i Norge. Dette gjorde at de følte at de måtte være meget forsiktige med å føre en politikk som kunne virke støtende eller skape motstand blant deler av medlemsmassen.

Når vi snakket med lokale fagforeningsrepresentanter, fikk vi likevel inntrykk av at denne frykten var betydelig overdrevet. Ingen på lokalplanet hadde opplevd å bli utsatt for press ovenfra. Ingen uttrykte heller skepsis i forhold til å få flere sentrale instruksjoner i arbeidet med å inkludere etniske minoriteter. Mange etterlyste tvert i mot større innsats fra sentralt hold, med flere og tydeligere retningslinjer. Dette gjaldt både de klubbene/fagforeningene som selv hadde en aktiv politikk, og dem som ikke hadde det.

## **Konklusjon: Klare linjer eller pulverisering av ansvar?**

Det finnes klare målsettinger på sentralt hold om inkludering av innvandrere og minoriteter. Det finnes behov, vilje – om enn i varierende grad – og noen steder også betydelig initiativ på lokalt nivå. Spørsmålet er imidlertid om nivåene klarer å enes

om en effektiv og koordinert strategi for å gjennomføre den ønskede politikken. Ifølge våre informanter oppleves det ikke slik.

For det første er målsetningene uklare, virkemidlene er ikke spesifisert, og det finnes verken incentiver eller sanksjoner som bidrar til lokal implementering. En effektiv implementering forutsetter at LO sentralt konkretiserer mål og virkemidler på en helt annen måte enn hva som er tilfellet i dag. For det andre er det betydelige flaskehals for en effektiv implementering ute i organisasjonene. Dette er noen steder knyttet til manglende fokus på tematikken. Dels er det et spørsmål om prioritering. Inkluderingspolitikk er et tema som møter mye velvilje i hele fagbevegelsen, men ifølge våre informanter er det en tendens til at dette sjelden blir prioritert i forhold til andre saker. Kapasitet og opplevde behov har vel så stor betydning for politikken som føres, som politisk vilje og holdninger. Vi synes å spore en økende grad av bevissthet rundt inkluderingsproblematikken innad i fagbevegelsen. Minoritetsperspektivet er likevel fortsatt ujevnt og dårlig forankret i de ulike ledd i fagbevegelsen. Såkalte flerkulturelle problemstillinger har en tendens til bli delegert til enkeltpersoner med spesiell interesse, noe som kan bli en sovepute for resten av organisasjonen. LO har også en betydelig utfordring i forhold til å definere hvordan diskriminering arter seg i dagens arbeidsliv, og hvordan diskrimineringsbegrepet kan innarbeides i de tillitsvalgte begrepsapparat. Når det gjelder diskrimineringsproblematikk, er det et betydelig behov for mer kompetanse blant de tillitsvalgte. Det mangler dessuten et mottaksapparat for å registrere hvilke behov ulike grupper arbeidstakere måtte ha, særlig i de tilfeller hvor det mangler sterke talspersoner som kan fronte sakene. Dette er ofte tilfellet for etniske minoriteter. Mange tillitsvalgte legger vekt på at det avgjørende i inkluderingsarbeidet er å etablere gode holdninger ute i organisasjonene og på arbeidsplassene. Vi er enige i at gode holdninger er viktig, men vil samtidig påpeke at holdninger i seg selv ikke kan erstatte mer konkrete inkluderings tiltak. Ofte knyttes de gode holdningene overfor minoriteter opp mot at «de er akkurat som oss». Faktiske forskjeller og ulike behov tones således ned og usynliggjøres. Vi vil argumentere for at dette ikke er et optimalt utgangspunkt for å takle de konkrete problemene som eksisterer i et fleretnisk arbeidsliv.

Det er dessuten ikke bare flaskehals *nedover* i organisasjonene som hindrer en effektiv implementering av sentral policy. Enkelte lokale foreninger legger ned en betydelig integreringsinnsats lokalt på arbeidsplassene. Disse erfaringene kunne med fordel blitt formidlet oppover og utover i systemet. Initiativer på lokalplan blir i altfor liten grad fanget opp av de høyere nivåene, og inkluderingsarbeidet blir i liten grad koordinert og systematisert fra sentralt hold. På sentralt hold i forbundene og i LO er det en utbredt opplevelse av at det er begrensninger i forhold til hva de lokale foreningene makter å gjøre, og det er en utbredt frykt for å

«presse politisk kontroversielle løsninger ned over hodene på de lokale organisasjonene». Dette kan være en viktig årsak til at flere forbund er tilbakeholdne med å sette i gang tiltak og ta initiativ overfor lokalplanet på dette feltet. Et flertall av de lokale fagforeningene har ikke en aktiv politikk på dette området, blant annet på grunn av kapasitetsbegrensninger, manglende bevissthet eller opplevelse av at behovet ikke er der. Mange av disse etterlyser likevel en mer aktiv sentral politikk og retningslinjer for hvordan man skal forholde seg til slike problemstillinger. De fleste konkrete tiltakene som finnes, har sitt utspring lokalt – basert på erfaringer og behov på den enkelte arbeidsplass, og en del fagforeninger har en meget aktiv politikk for å inkludere arbeidstakere med minoritetsbakgrunn. Også disse etterlyser flere sentrale initiativer og en sentral koordinering av innsatsen. Tiltakene som iverksettes er fragmenterte og sporadiske, erfaringene fanges ikke opp i organisasjonene, og læringseffekten er liten utover den enkelte lokale forening. Forbundene begrunner manglende innsats med at det ikke etterspørres lokalt. På lokalt nivå begrunnes manglende innsats blant annet med at de ikke får noen retningslinjer fra sentralt hold. De som faktisk gjør noe, savner oppfølging og koordinering. Resultatet er ansvarspulverisering og i mange tilfeller handlingslamelse. Dette gjelder ikke bare i forholdet mellom de lokale foreningene og forbundene, men ifølge våre informanter også mellom forbundene og LO. Som en forbundssekretær fra «Ser ikke behovet»-forbundet formulerte det:

«Det kan være et problem at forbundet forventer at LO skal bidra mer, og omvendt. Skal ikke se bort fra at akkurat dette kan gjøre det bekvemt å gjøre lite for begge parter. En form for ansvarsfraskrivelse som leder inn i en ond sirkel.»



## 4 Norsk fagbevegelse i en europeisk kontekst

I dette kapitlet vil vi se nærmere på hvordan fagbevegelsen i Storbritannia, Danmark og Norge på ulike måter har tilnærmet seg spørsmålet om hva *lik behandling* innebærer og hvordan dette målet best kan nås. Diskusjonen i de tre landene har kretset rundt hvorvidt det bør etableres særtiltak i form av strategier, ordninger og tjenester rettet spesielt mot etniske minoriteter, eller om alle medlemmer skal behandles formelt likt og få det samme tilbudet, uavhengig av etnisk opprinnelse. Vi vil her diskutere hva som kan forklare hvorfor fagbevegelsen i de tre landene har valgt noe ulike tilnærminger. Er det trekk ved fagbevegelsen, forhold i økonomien og arbeidsmarkedet, egenskaper ved innvandrerne selv, eller er det noe i den øvrige politiske og samfunnsmessige konteksten som gjør at fagbevegelsen i de tre landene har tatt i bruk til dels ulike strategier for å inkludere etniske minoriteter?

### Inkluderingsstrategier i europeisk fagbevegelse fra 1970-tallet

Wrench (2004) opererer med en typologi med fire kategorier tilnærminger til spørsmålet om hvordan etniske minoriteter best kan inkluderes i fagbevegelsen<sup>1</sup>:

1. «Fargeblind» tilnærming
2. «Utjevning av hindre»-tilnærming
3. «Like muligheter»-tilnærming
4. «Likt utfall»-tilnærming

Wrench (2004) tar dermed utgangspunkt i en skala som går fra en tilnærming basert på lik behandling, via forsøk på å utjevne forskjeller for derigjennom å skape like muligheter, til en tilnærming som tar sikte på likt utfall, i hvert fall på kort sikt.

<sup>1</sup> Typologien og de fire kategoriene er inngående beskrevet i kapittel 2.

Tilnærmingen til spørsmålet om strategier for inkludering har utviklet seg over tid i flere land. De fleste europeiske fagorganisasjoner var ifølge Wrench (2004) på 1970- og 1980-tallet av den oppfatning at når innvandrere hadde fått tilgang til de samme rettigheter som andre arbeidstakere, var det ikke behov for ytterligere tiltak for å inkludere minoritetene. Flere steder var det også en uttalt motstand mot ulike anti-diskrimineringstiltak. I Tyskland kjempet fagbevegelsen hardt for at fremmedarbeiderne skulle få lik lønn for likt arbeid og like rettigheter på arbeidsplassene, men når denne kampen var vunnet, ble andre tiltak ansett som unødvendige (Rätzhel 1999). I Belgia ble det til og med argumentert mot å innføre beskyttelse mot diskriminering i arbeidsmiljøloven på 1980-tallet, fordi dette ville kunne oppfattes som et privilegium og på den måten forsterke fremmedfrykten heller enn å bekjempe den (Martens 1995).

I løpet av 1980- og 1990-tallet ble ifølge Wrench (2004) behovet for en egen lovgiving mot diskriminering i arbeidslivet allment akseptert innen europeiske fagbevegelser. I flere land fikk fagbevegelsene en aktiv politikk mot rasisme og diskriminering. Dette fant sted som en følge av at negative holdninger i majoritetsbefolkningen ble anerkjent som et hinder for at etniske minoriteter kunne delta på like vilkår med den øvrige befolkningen, og at likebehandling ikke kunne fjerne disse hindringene. Det skjedde dermed en forflytning fra en tilnærming basert på formell likebehandling (tilnærming 1) over til en tilnærming som tok sikte på å utjevne hindre for deltakelse for enkelte grupper (tilnærming 2).

Europeiske fagbevegelser har ifølge Wrench (2004) i mer varierende grad tatt i bruk virkemidler innen det som her er omtalt som «like muligheter»-tilnærmingen (tilnærming 3). Virkemidlene det er snakk om, kan være klare målsetninger for økt minoritetsrepresentasjon, for eksempel at medlemsmassen eller tillitsvalgte på sikt skal gjenspeile den etniske sammensetningen i arbeidsstokken, kombinert med målrettede strategier for rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn. Dette innebærer at det settes inn tiltak rettet mot minoritetsbefolkningen, med den hensikt å veie opp for ulemper som minoritetene er utsatt for. Slike tiltak kan være å oversette informasjonsmateriell til ulike språk, å organisere egne kurs og kvalifiseringstiltak for minoriteter, eller å organisere egne minoritetsnettverk innad i organisasjonene. Moderat kvotering – det vil si at minoritetsøkere foretrekkes dersom kandidatene ellers stiller likt – blant annet slik det er kjent fra de amerikanske «affirmative action»-programmene, kan også kategoriseres under denne tilnærmingen, selv om dette grenser opp mot «likt utfall» tilnærmingen (tilnærming 4).

Den fjerde tilnærmingen, som her er kalt «likt utfall»-tilnærmingen, er den mest radikale. Her inngår blant annet radikal kvotering, som innebærer at minoritetskandidater foretrekkes selv om andre søkere er bedre kvalifisert. Denne tilnærmingen tar sikte på å oppnå lik representasjon raskt, men er ifølge Wrench (2004) sjelden

brukt og oppfattes ofte som urettferdig forskjellsbehandling. Deler av de amerikanske «affirmative action» programmene kan karakteriseres som tilhørende denne tilnærmingen. Vi må gå til arbeidet for likestilling mellom kjønnene for å finne liknende eksempler fra Norge. Kravet om 40 prosent kvinnerepresentasjon i norske bedriftsstyret er basert på en liknende tilnærming.

### **Ulike tilnærminger i Storbritannia, Danmark og Norge**

Britisk fagbevegelse har beveget seg nokså langt i retning av en «likt utfall»-tilnærming sammenlignet med både Danmark og Norge. I løpet av 1970-årene beveget ifølge Wrench (2004) britisk fagbevegelse seg fra en «fargeblind» tilnærming (tilnærming 1) til «utjevning av hindre»-tilnærmingen (tilnærming 2). Han hevder at britisk fagbevegelse helt siden 70-årene har hatt stor bevissthet rundt rasisme- og diskrimineringsproblematikk, blant annet ved at de gjentatte ganger har tatt enkeltmedlemmers diskriminerings saker til rettsapparatet. Allerede i 1980-årene hadde en rekke britiske fagforeninger tatt i bruk aktiviteter og strategier som faller naturlig inn under «like muligheter»-tilnærmingen (tilnærming 3), med bruk av flere særtiltak og positiv forskjellsbehandling. I 1990-årene var det ifølge Wrench (2004) etablert en relativt utstrakt bruk av ulike strategier for å inkludere innvandrere i Storbritannia, med selvorganiseringsstrukturer for medlemmer med etnisk minoritetsbakgrunn i fagforeningene, spesialopplæring for underrepresenterte i fagforeningsposisjoner, og bruk av reserverte plasser i ulike beslutningsfora.

I forhold til den fremstillingen Wrench (2004) gir av den britiske og danske fagbevegelsens valg av tilnærminger og strategier for å inkludere innvandrere, synes den norske fagbevegelsen å ha langt mer til felles med den danske enn med den britiske. Både den norske og den danske fagbevegelsen har et solid rotfeste i en «lik behandling»-tankegang, og flere av de danske og norske informantene gir uttrykk for en utbredt skepsis i forhold til særordninger og særtiltak generelt. Denne skepsisen til særtiltak henger imidlertid ikke nødvendigvis sammen med rasistiske holdninger eller vond vilje hos de intervjuede i verken Danmark eller Norge. Det er tvert imot en utbredt antakelse at det å gi alle medlemmer formell likebehandling er det mest rettferdige, og at særordninger vil ha en negativ effekt gjennom å stigmatisere innvandrene, gjøre majoriteten «misunnelig»<sup>3</sup> og derigjennom skape mer fremmedfrykt. En norsk klubblleder sa det slik:

«Særtiltak...det er både bra og dumt. Det er greit, men da har vi jo satt innvandrene i bås allerede. Nesten i alle tilfeller vil folk føle seg stigmatisert allerede. Kanskje slike tiltak kan være en kortsiktig løsning, men det blir galt på lang sikt. Det hindrer integrering.»

Det spesifikke «anti-diskriminerings»-arbeidet ser ut til å være lavere prioritert i norsk og dansk fagbevegelse enn i den britiske. Alle de norske forbundene og fagforeningene vi var i kontakt med, ga økonomisk støtte til diverse anti-rasistiske organisasjoner. Ingen hadde imidlertid innarbeidede rutiner for å takle enkelt-saker som handlet om diskriminering, og alle benektet noensinne å ha hatt å gjøre med en diskrimineringssak. Wrench (2004) fant liknende resultater i Danmark. Hele 18 av 20 danske informanter svarte at de aldri hadde arbeidet med saker som dreide seg om diskriminering. De kjente heller ikke til at det var noen opplæring i håndtering av slike saker i regi av forbundene. Verken Wrench (2004) eller vi fant noen systematisk satsing på antidiskrimineringspolitikk i noen av de utvalgte forbundene i henholdsvis Danmark og Norge.

Både i Danmark og Norge har fagbevegelsens innsats overfor etniske minoriteter i stor grad vært avgrenset til språkopplæring og kurs for innvandrere, arbeidsrelatert opplæring og rådgivning, basert på et ønske om å få de svakeste gruppene i arbeidslivet mer aktivt med i fagbevegelsen. Middelet for å motkjempe dårlige holdninger og diskriminerende handlinger i samfunnet generelt og hos arbeidsgiversiden spesielt synes å ha vært holdningskampanjer og forhandlinger. I Norge har fagbevegelsen for eksempel deltatt i «Gi rasismen rødt kort»-kampanjen og samarbeidet med Norsk Folkehjelp om «Rasismefri sone»-prosjektet. Wrench (2004) hevder at valg av strategier for å forebygge rasisme og diskriminering i Storbritannia og Danmark bygger på ulike antakelser om hva som skal til for å endre arbeidsgivers og fagbevegelsens handlinger. Dansk fagbevegelse jobber ut fra en antakelse om at fagforeninger og arbeidsgivers handlinger vil kunne endres gjennom utdanning, opplæring, økt bevissthet og overtalelse. Dette står i kontrast til den britiske tilnærmingen, som ifølge Wrench (2004) bygger på en tanke om at rasisme og diskriminering bare kan bekjempes ved å gå mer drastisk til verks og endre strukturer og selve politikken som føres innad i fagbevegelsen.

Et av de tiltakene som er mest kontroversielle, og som har ulik grad av støtte i de forskjellige landenes ulike politiske tradisjoner, er registrering av etnisk bakgrunn i for eksempel medlemsregister og lister over tillitsvalgte eller ansatte. Hensikten med dette tiltaket er å overvåke representasjonen av minoriteter i disse gruppene og derigjennom sikre at forholdet mellom majoritet og minoriteter innad i fagbevegelsen på sikt i større grad skal gjenspeile sammensetningen av den lokale befolkningen eller arbeidsstokken. I Storbritannia benyttes registrering av etnisk bakgrunn som et vanlig virkemiddel i inkluderingsarbeidet, og dette anses for å være helt ukontroversielt. I Danmark og Norge møter et slikt forslag betydelig skepsis. I Danmark fordi «det ikke er den danske måten å gjøre ting på» (Wrench 2004), og i Norge fordi det strider mot personvernloven i tillegg til at de færreste av informantene ser noen hensikt ved en slik registrering.

Dansk og norsk fagbevegelse var også på linje når det gjaldt holdningen til å kvotere inn innvandrere i ulike beslutningsfora eller benytte reserverte plasser. Dette er en sterkere form for særtiltak som grenser til tilnærming 4, «likt utfall». Et mindretall av de norske informantene var åpne for at kvotering av innvandrere har mye til felles med kvotering av kvinner, et virkemiddel som i noen grad har blitt benyttet i arbeidet for å oppnå likestilling mellom kjønnene. De mente derfor at det kunne være et viktig virkemiddel for å markere et poeng og for å få en økt bevissthet rundt problemet med den lave innvandrerepresentasjonen i sentrale beslutningsfora i fagbevegelsen. I både Norge og Danmark mente imidlertid flertallet at det å reservere plasser og kvotere inn innvandrere ville virke stigmatiserende på minoritetene og dermed føre til at de ikke oppnådde den respekten de fortjener. I Storbritannia derimot har flere fagforeninger tatt i bruk tiltak som reserverte plasser for minoriteter i ulike fora, og det er lite motstand mot tiltaket blant majoriteten. En britisk fagforeningsaktivist i Wrenchs (2004) undersøkelse forklarte det slik:

«Alle forstår hvorfor dette må skje, og de innser at det er nødvendig. Uten disse reserverte plassene ville det ikke være noen fargede personer på Kongressen».

Kort oppsummert ser vi at fagbevegelsen i Storbritannia har tatt i bruk langt mer radikale virkemidler enn sine nordiske kolleger i arbeidet med å inkludere minoriteter og bekjempe diskriminering. Storbritannia har beveget seg lengst i retning av en «likt utfall»-tilnærming (tilnærming 4), og de britiske informantene gir i minst grad uttrykk for at det å sette i verk særtiltak for innvandrere er kontroversielt eller vanskelig. Den britiske fagbevegelsen har i så måte erkjent at det ikke nødvendigvis er slik at *én* politikk for alle er det samme som en politikk for *alle*. I både Danmark og Norge gir informantene i større grad uttrykk for skepsis i forhold til særtiltak, spesielt tiltak som beveger seg i ytterkant av tilnærming 3, i retning av tilnærming 4. Det var imidlertid spredte tilløp til at enkelte forbund eller fagorganisasjoner hadde tatt i bruk tiltak som faller inn under «like muligheter»-tilnærmingen (tilnærming 3). Tiltakene dreide seg stort sett om oversetting av informasjon, språkopplæring og kurs for innvandrere, samt noe arbeidsrelatert opplæring. Et interessant spørsmål er så hva disse forskjellene mellom landene, og mellom ulike forbund og klubber, skyldes.

## Hva påvirker fagbevegelsenes strategier?

Et hovedpoeng hos Wrench (2004) er at fagbevegelsen ikke opererer i et vakuum, men at strategiene som velges, påvirkes av politiske forhold generelt og fagbevegelsens posisjon i samfunnet spesielt. I Penninx og Roosblads (2000) studie av fagforeningers politikk og standpunkter i europeiske land frem til 1993 kan vi finne en kategorisering av fire sett av forklaringsvariabler som kan forklare forskjeller i fagforeningspolitikk og praksiser i ulike land :

- Forholdet i økonomien og arbeidsmarkedet på det aktuelle tidspunktet
- Den øvrige samfunnsmessige konteksten: institusjoner, politisk struktur, lovverk, nasjonal ideologi og offentlig debattklima
- Fagbevegelsens posisjon i samfunnet: dens makt og organisasjonsstruktur
- Egenskaper ved innvandrerne selv

Vi vil se nærmere på disse forklaringsvariablene for å spore årsakene til den variasjonen vi finner i innsatsen for å inkludere innvandrere i de tre landene.

### Er det noe med økonomien og arbeidsmarkedet?

Ifølge Penninx og Roosblad (2000) vil et lands økonomiske situasjon, og situasjonen på arbeidsmarkedet, kunne innvirke på hvorvidt fagbevegelsene jobber aktivt for å inkludere innvandrere eller ei. En hypotese er for eksempel at det vil være lettere å få gjennomslag for tiltak for å inkludere innvandrere i arbeidslivet i perioder med økonomisk oppgang og stort behov for arbeidskraft. Ifølge hypotesen vil det være slik at konkurransen mellom majoritet og innvandret arbeidskraft vil tilta i perioder med høy arbeidsledighet. I en slik situasjon vil det ifølge Wrench være naturlig å tenke seg at det vil være vanskeligere å få gjennomslag for en aktiv inkluderingsstrategi ovenfor innvandrerne.

I Norge, som i de fleste andre europeiske land, var etterkrigsperioden preget av økonomisk oppgang, arbeidsintensiv industriell produksjon og stort behov for arbeidskraft. Omkring 1970-tallet gjennomgikk den vestlige verden økonomiske strukturendringer som dreide økonomien i retning av mer kapitalintensiv produksjon og kompetansekrevene servicetjenester. Behovet for ufaglært arbeidskraft sank betraktelig, noe som fikk betydning for både myndighetenes og fagbevegelsenes politikk ovenfor innvandring. Dette ga seg i Norge utslag i blant annet innvandringsstoppen i 1975.

Hypotesen om at situasjonen på arbeidsmarkedet kan påvirke innsatsen til fagbevegelsen når det gjelder valg av strategier og tiltak som settes i verk for å inkludere

innvandrere, finner til dels støtte i vår undersøkelse. Enkelte forbund organiserer medlemmer innenfor bransjer som er mer konjunkturavhengige enn andre. For disse vil økonomiske oppgangstider føre til økt behov for arbeidskraft og derigjennom behov for ansettelse av flere mennesker. I mange tilfeller vil kravet om en viss beherskelse av det norske språket vike fordi behovet for arbeidskraft er så stort, og markedet så snevert. Dette aktualiserer behovet for å sette i verk tiltak som norsk-opplæring på arbeidsplassene eller oversetting av informasjon og vervemateriell, for å sørge for at disse gruppene organiserer seg og på den måten blir inkludert i det norske arbeidslivet. En klubbleder beskrev hvordan behovet for tiltak svinger i kraft med konjunktorene på arbeidsmarkedet slik:

«Det er klart at når det er behov for arbeidskraft, så kommer det inn masse folk som ikke kan norsk, og det blir et problem for oss når vi skal prøve å verve dem og vi ikke klarer å kommunisere. Det svekker jo arbeidsplassen. Nå er det jo annerledes, med stort sett bare nedbemanning.»

Ett forbund i denne undersøkelsen, «Må vi, så må vi»-forbundet, organiserer innenfor bransjer som er særlig berørt av EU-utvidelsen østover og den økte pågangen av arbeidsinnvandrere fra østeuropeiske land som Polen, Latvia og Russland. Dette har ført med seg problemer i form av sosial dumping og pressing av priser på norsk arbeidskraft, som følge av økt import av arbeidskraft fra andre land innenfor sektorer med behov for mer arbeidskraft enn det norske markedet kan tilby. I et forsøk på å forhindre dette har forbundet oversatt informasjonsmateriell og drevet en aktiv informasjons- og rekrutteringsvirksomhet overfor disse nye østeuropeiske arbeidsinnvandrerne med sikte på å få dem til å organisere seg. En avdelingssekretær i dette forbundet beskrev forholdene slik:

«En del problemstillinger blir forsterket som følge av øst-utvidelsen. Det går på dette med språk og at det er en del arbeidsgivere som utnytter situasjonen. Det har blitt mer tilgang på folk som kan utnyttes. Og der er vi jo i gang med å rekruttere disse nye arbeidsinnvandrerne og få dem til å melde seg inn ... det jobbes det bevisst med.

Vi ser dermed at det kan være en sammenheng mellom *type* tiltak som iverksettes, og svingninger i behovet for arbeidskraft. Hvorvidt holdningene innad i fagbevegelsen og den grunnleggende politikken endres i takt med disse svingningene, er imidlertid vanskeligere å slå fast. Verken Penninx og Roosblad (2000) eller John Wrench (2004) konkluderer med at forskjeller i økonomiske konjunkturer og svingninger i arbeidsmarkedene kan forklare de betydelige forskjellene de finner mellom ulike europeiske lands fagbevegelser og deres politikk ovenfor innvandrere.

Den norske fagbevegelsen satte for alvor innvandringssspørsmål og temaer som rasisme, diskriminering og fremmedhat på dagsordenen i 2001. LO hadde imidlertid

engasjert seg noe i tematikken også tidligere. Det ble blant annet etter vedtak i LOs sekretariat nedsatt et Fremmedarbeiderutvalg i LO den 7. januar 1980, med deltagelse fra syv av LOs forbund. Fellesaksjonen mot rasisme<sup>2</sup>, et samarbeidsprosjekt mellom LO og Norsk Folkehjelp, ble startet i 1996. I år 2000 ble Fremmedarbeiderutvalget omgjort til LOs Innvandrersforum<sup>3</sup>. I dag heter forumet LOs forum for etnisk likestilling. LO skrev i sin beretning for 2001 at de skulle få til en økt satsing på holdningsskapende arbeid, opplysningsvirksomhet og fakta-spredning på temaet innad i egen organisasjon. Dette fant sted i en periode med moderat stagnasjon i den økonomiske veksten i Norge. Etter mer enn fem år med sterk økonomisk vekst i Norge fra 1993–1998 ble det en pause i den økonomiske veksten, og begynnelsen av 2000-tallet var således preget av svak investeringslyst og stagnasjon i sysselsettingen (Lismoen, 2002). Det er dermed lite som taler for at det var en spesiell gunstig situasjonen på arbeidsmarkedet, eller i økonomien, som først og fremst gjorde problemstillingene aktuelle for LO. En forklaring kan være at på tampen av en oppgangstid var andelen innvandrere på arbeidsmarke-det blitt så stor, i hvert fall i de mest konjunkturutsatte bransjene, at LO måtte ta hensyn til dem.. LO selv mener at hovedforklaringen ikke har noen sammenheng med økonomiske konjunkturer eller situasjonen på arbeidsmarkedet. Ifølge LO ligger forklaringen derimot i at LO fikk ny ledelse som var opptatt av tematikken, og som mente det var viktig å arbeide mer aktivt for å inkludere innvandre-re og spre et antirasistisk budskap.

Wrench (2004) finner heller ikke i Storbritannia noen støtte for hypotesen om at fokuset på inkludering av innvandrere i fagbevegelsen er størst i økonomiske oppgangstider. Han finner tvert imot at britisk fagbevegelse har vært mest ekskluderende ovenfor innvandrere i perioder med økonomisk oppgang, mens arbeidet mot rasisme og diskriminering har blitt intensivert i en periode med økende arbeidsledighet og svekket posisjon for fagbevegelsen. En mulig forklaring på dette kan være at det er i økonomiske nedgangstider at etniske minoriteter er mest utsatt på arbeidsmarkedet. Det er for eksempel ofte innvandrerne som må gå først ved oppsigelser. I tillegg øker konkurransen om de knappe godene på arbeidsmarkedet i nedgangs-tider. Dette kan tilspisse forholdet mellom majoritet og minoritet, og resultere i mer etnisk diskriminering. Innvandrerens problemer i arbeidslivet blir dermed mer syn-lige og akutte i nedgangstider. I og med at fagbevegelsens oppgave er å beskytte de svakeste i arbeidslivet, kan dette øke sannsynligheten for at slike problemstillin-ger settes høyere opp på dagsordenen i økonomiske nedgangstider.

<sup>2</sup> Målet med fellesaksjonen var å bidra til å skape bedre forhold og likestilling mellom etniske mino-riteter og befolkningen for øvrig (Folkehjelpens hjemmesider).

<sup>3</sup> Innvandrersforumet besto av representanter fra forbundene, AOF og NF. Her ble felles oppgaver og strategier i forhold til innvandringsarbeidet drøftet (LOs hjemmesider).

## Er det noe med den politiske og samfunnsmessige konteksten?

Ifølge Wrench (2004) er det viktig å se fagforeningsaktiviteten og prioriteringene som gjøres på området, i en større samfunnsmessig kontekst som favner det offentlige debattklimaet og de enkelte lands særegne politiske diskurs. Et slikt perspektiv innebærer at fagbevegelsens agenda i stor grad settes av aktører utenfor fagbevegelsen selv. Wrench (2004) støtter seg her på Soysal (1994) som argumenterer for at for å kunne forklare inkorporeringen av innvandrere i vesteuropeiske samfunn, må en se på institusjonene og integreringsregimet i vertssamfunnet heller enn på innvandrernes kulturelle bakgrunn. Når en beskriver et lands innvandringspolitikk, er det vanlig å omtale det som tilhørende et medborgerskapsregime (Togeby 2002). Castles (1995) opererer med tre idealtypiske kategorier for regimer:

1. **Ekskludering av forskjellighet:** samfunn som er preget av skepsis overfor etnopluralisme. Immigranter ses på som «gjestearbeidere». Statsborgerskap er tett knyttet til rase og slektskap.
2. **Assimilering:** immigranter får fulle rettigheter, men må assimileres (gjøres lik) majoriteten i vertslandet, blant annet ved å ta opp i seg majoritetens kulturelle normer. Statsborgerskap er knyttet til bosted, jus soli (territorialprinsippet), mer enn slektskap og rase.
3. **Pluralisme/multikulturalisme:** immigranter har fulle rettigheter, men beholder visse kulturelle forskjeller.

Koopmans og Statham (2000) har imidlertid argumentert for å erstatte disse tre idealtypene med et todimensjonalt felt, som de hevder bedre kan illustrere innvandringspolitikken som føres i de ulike landene. De kategoriserer landene i forhold til to dimensjoner: 1) det formelle grunnlaget for statsborgerskap<sup>4</sup> og 2) de kulturelle kravene som stilles til det<sup>5</sup>. Det formelle grunnlaget kan vurderes langs en skala med ytterpunktene «etnokulturell» og «territorial» og dreier seg om hvor lett eller vanskelig det er å få statsborgerskap, og hvor mange rettigheter man har som statsborger. Den kulturelle dimensjonen kan vurderes langs en akse som strekker seg fra kulturell monisme<sup>6</sup> på den ene siden til kulturell pluralisme på den andre. Dette

<sup>4</sup> Dimensjonen operasjonaliseres i forhold til regler for oppnåelse av statsborgerskap for henholdsvis første og annen generasjons innvandrere, utenlandske statsborgeres rettigheter som samfunnsborgere og rent politisk, samt antidiskrimineringslovgivningen.

<sup>5</sup> Dimensjonen operasjonaliseres som summen av den kulturelle åpenhet som gjelder innenfor utdannelsessystemet, politiet og militæret, mediene, arbeidsmarkedet, aksept for ulik religiøs adferd, eksistens av politiske organer med representanter for etniske minoriteter og om det stilles spesielle krav ved ervervelse av statsborgerskap.

<sup>6</sup> Begrepet *monisme* stammer fra et filosofisk grunnsyn som går ut fra at alt kan forklares ut fra ett grunnprinsipp, til forskjell fra *dualisme* eller *pluralisme*.

Figur 4.1

		<b>Kulturelle forpliktelser forbundet med statsborgerskap</b>	
		Kulturell monisme	Kulturell pluralisme
<b>Formelt grunnlag for statsborgerskap</b>	Etnokulturell	Etnisk assimilasjon	Etnisk segregasjon
	Territorialt	Republikansk monisme	Pluralisme

handler om hvor åpent samfunnet er for kulturelle forskjeller, både formelt og reelt. Figur 4.1 illustrerer hvordan en kan plassere ulike medborgerskapsregimer i et todimensjonalt rom.

De plasserer Storbritannia tett på en type pluralistisk eller multikulturelt medborgerskap. Dette bygger de på at de formelle kravene til oppnåelse av statsborgerskap er begrensede, utenlandske statsborgere har omfattende rettigheter, og det er en stor åpenhet for kulturelle forskjeller. Også Kirton & Greene (2000:237) mener at Storbritannia siden 1970-tallet best kan plasseres innenfor en pluralistisk modell. Diskusjonen i Storbritannia er imidlertid ifølge Wrench (2004) i stor grad preget av negative holdninger overfor flyktninger og asylsøkere, fulgt av en stadig strengere flyktning- og asylpolitikk. I den offentlige debatten stilles det imidlertid ingen spørsmålsteget ved hvorvidt Storbritannia er et multikulturelt samfunn. Dermed plasserer også Wrench Storbritannia innenfor pluralisme-kategorien.

Danmark har på sin side, ifølge Wrench (2004), mest til felles med assimilering-modellen til Castles (1995). Wrench viser til at den offentlige debatten i Danmark er preget av en utpreget muslimhets, kombinert med en utstrakt fornekning av at Danmark er et flerkulturelt samfunn. Dette hevder han er et uttrykk for kulturell rasisme. Han hevder videre at høyresiden spiller på den vanlige mansk frykt for at utlendinger skal komme til Danmark og utnytte det danske velferdssystemet. Dessuten blir nå holdninger som tidligere ble ansett å være ytterliggående og ekstreme, også ytret av det Wrench omtaler som «respektable» personer i ordinære organisasjoner. Togeby (2002) peker også på at det formelle grunnlaget for statsborgerskap er kjennetegnet av en høy grad av assimilasjonspres i Danmark. Det er imidlertid ikke uoverkommelig å oppnå statsborgerskap i Danmark, og utenlandske statsborgere besitter betydelige politiske, sivile og sosiale rettigheter i Danmark. De formelle regler i Danmark er også ganske åpne for utfoldelse av kulturell forskjellighet. Til gjengjeld peker hun på at rasismebekjempelsen er forholdsvis svak. Denne kombinasjonen av åpenhet og lukkethet gjør at hun plasserer Danmark midt i feltet i Koopman og Stathams skjema, litt henimot nederst i venstre hjørne.

På bakgrunn av Koopman og Stathams dimensjoner vil vi plassere Norge litt under midten til høyre i figuren. Det er relativt enkelt å få statsborgerskap i Norge, og innvandrere har godt rettsvern og utstrakte rettigheter. Når det gjelder den kulturelle dimensjonen er Norge et land som langt på vei tillater, og åpner for, utøvelse av kulturell og religiøs forskjellighet. Det er for eksempel tillatt for lærere og elever å bære hijab på skolen, det er egne moskeer for muslimer, og det finnes egne muslimske privatskoler. Bildet er imidlertid ikke entydig rosenrødt. I Norge har vi de seneste år vært vitne til en innstramning i flyktning- og asylpolitikken, noe som gir seg utslag i at vi tar imot stadig færre asylsøkere. I en ny FN-rapport<sup>7</sup> får dessuten Norge kritikk for å diskriminere innvandrere. Vanskeligheter med familiegjenforening for flyktninger, fraskrivelse av ansvaret for ureturnerbare asylsøkere og mangelfull oppfølging av traumatiserte barn av asylsøkere er blant punktene som bekymrer FN. Ideen om det velfungerende flerkulturelle samfunnet har imidlertid en nokså bred tverrpolitisk tilslutning i den norske integreringsdebatten. En rapport fra Antirasistisk Senter fra år 2000 kalt Rikets Tilstand, skisserer det norske samfunnets positive og negative utviklingstrekk på området rasisme og diskriminering:

«De positive trekkene er økt erkjennelse av at Norge er et flerkulturelt samfunn og en økt aksept for at rasisme også eksisterer her. Dette har medført positive tiltak som handlingsplaner fra statlige myndigheter, en viss liberalisering av utlendingslovgivningen, gledelige signaler fra politi og påtalemyndighet om prioritering av rasistiske hendelser. Det er også positivt hvordan idretts-Norge jobber aktivt og målrettet for å rekruttere alle barn og unge, og ikke minst er majoritetsbefolkningens holdninger stadig mer positive. Innvandre- re blir inkludert i samfunnet av andre aktører på stadig flere felt, noe som ble demonstrert under årets valgkamp, der partier i langt større grad enn tidligere tok minoritetsbefolkningen på alvor i sin valgkamp.»

Den offentlige diskursen rundt anerkjennelsen av å være flerkulturelle samfunn, samt innvandringsregimene i de tre landene synes dermed å være noe ulike. Storbritannia og Norge representerer i dette henseendet noe mer innvandrervennlige regimer enn Danmark.. Wrench (2004) går imidlertid langt i retning av å sette likhetstegn mellom skepsis til multikulturalisme som politisk ideologi i Danmark, og kulturell rasisme. Til tross for at debatten rundt flerkulturalitet har vært nokså aggressiv og unyansert i Danmark og elementer av kulturell rasisme har vært trukket inn, vil vi hevde at den pågående debatt omkring hvorvidt multikulturalisme er egnet for å garantere like rettigheter for alle, er en legitim debatt som ikke nød-

<sup>7</sup> Rapport fra FN's komité for de økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettighetene. Rapporten ble overlevert den norske regjering i mai 2005.

vendigvis har noe med rasisme å gjøre. Også i Norge har vi sett kimen til en lignende debatt hvor ideologiske og politiske aktører har tatt avstand fra ideen om det multikulturelle samfunnet. De har imidlertid hatt ytterst ulike ståsteder politisk og ideologisk, og har således gjort det av ulike årsaker og med ulike motiv.

I tråd med Wrench (2004) og Soysal (1994) vil type innvandringsregime og type politisk diskurs i et land kunne forventes å få konsekvenser også for fagbevegelsens valg av strategier for inkludering av innvandrere. Hypotesen er således at Danmark i mindre grad bruker energi på å inkludere innvandrere i fagbevegelsen enn Norge og Storbritannia.

Vår undersøkelse gir imidlertid ikke støtte til en slik hypotese. Dataene våre gir ikke grunnlag for å hevde at norsk fagbevegelse satser sterkere på integreringstiltak for innvandrere enn den danske, til tross for et noe mer innvandrervennlig politisk klima. Vi finner tvert imot at de norske informantene i stor grad gir uttrykk for samme holdninger overfor ulike særtiltak som de danske. Begrunnelsene for å iverksette ulike tiltak eller la være er også, som vi tidligere har sett, nokså ensartede.

Årsakene til dette kan være flere og sammensatte. For det første viser empiri fra Danmark at det ikke nødvendigvis er slik at fagbevegelsen automatisk adopterer den offentlige holdningen. I Danmark har for eksempel fagbevegelsen gjort opprør i den forstand at de har gått ut offentlig og støttet ideen om multikulturalisme, stikk i strid med de synspunkter den danske regjeringen representerer. Noe av forklaringen kan også ligge i det faktum at en stor andel av den norske fagbevegelsens medlemmer sympatiserer med Fremskrittspartiet.<sup>8</sup> I Frps forslag til prinsippprogram i perioden 2005–2009 heter det for eksempel:

«Fremskrittspartiet går inn for en integreringspolitikk der det legges vekt på at de reglene, normene og verdiene som skal være felles for hele befolkningen må gå foran hensynet til ønsker hos enkeltgrupper.(...) Lik offentlig behandling av alle, der alle særlytelser for innvandrere fjernes, vil forebygge motsetninger mellom nordmenn og innvandrere». ([www.frp.no](http://www.frp.no))

Når en femtedel av den norske fagbevegelsens medlemmer sympatiserer med et politisk parti med så klare negative holdninger overfor særtiltak for innvandrere, kan det i seg selv bidra til at arbeidet for å inkludere innvandrere blir lagt på et moderat nivå som ikke virker støtende på noen medlemsgrupper. Valg av strategier kan følgelig også tenkes å bli påvirket av dette. Å tilby bedriftsintern språkopplæring til innvandrere er i denne forbindelse å regne som et lite radikalt tiltak som nok kan få støtte fra mange medlemmer uavhengig av politisk tilhørighet. Tiltak som innebærer større grad av positiv forskjellsbehandling, som kvotering, bruk av reserverte plasser eller særskilte permisjonsordninger for innvandrere, kan være vanskelig-

<sup>8</sup> 19,1 % av de fagorganiserte i en MMI-måling høsten 2004 oppga at de ville stemt Frp hvis det var valg den dagen.

gere å akseptere for flere. At det har blitt iverksatt såpass mange særtiltak for innvandrere i Storbritannia, kan dels gi støtte til hypotesen om at den politiske diskursen og den offentlige mening har innvirkning på fagbevegelsens prioriteringer. Det er imidlertid mye som tyder på at fagbevegelsen i Storbritannia i stor grad lever sitt eget liv og opererer som en radikal enklave, uavhengig av politisk styresett. Til tross for at Labour sitter ved makten i Storbritannia, og statsminister Tony Blair representerer et mer innvandrervennlig integreringsregime enn Danmarks Fogh Rasmussen, er forholdet mellom Blair og den britiske fagbevegelsen i større grad preget av avstand og konflikt heller enn enighet og forsoning. Hypotesen om at den samfunnsmessige konteksten, representert ved det offentlige debattklimaet og type integreringsregime, styrer fagbevegelsens innsats på inkluderingsfeltet i vesentlig grad, finner dermed ikke full støtte i vår undersøkelse.

### **Er det noe med fagbevegelsen – dens makt og struktur?**

En hypotese er at jo sterkere fagbevegelsen er, jo større er sannsynligheten for at det gjøres aktive fremstøt for å inkludere innvandrere i arbeidsliv og fagbevegelse. Storbritannia har gått lenger, og tatt i bruk flere og mer ytterliggående særtiltak, for å bekjempe diskriminering og inkludere innvandrere i fagbevegelsen enn både Norge og Danmark.. Er det så noe med måten fagbevegelsene er organisert på, og hvilken posisjon de har i samfunnet, som kan forklare dette?

Det er klare likhetstrekk mellom fagbevegelsenes struktur og virkemåte i Danmark og Norge. Begge landene har for eksempel et voluntaristisk forhandlingsystem preget av frivillig deltakelse og høy grad av partsautonomi. I litteraturen snakkes det gjerne om en «skandinavisk modell» for kollektive forhandlinger og håndtering av arbeidslivskonflikter, kjennetegnet ved høy grad av institusjonaliserte forhandlinger (Due og Madsen 2001). I både Norge og Danmark skjer regulering av lønns- og arbeidsforhold på arbeidsmarkedet hovedsakelig gjennom sektorbaserte sentraliserte forhandlinger på nasjonalt nivå. Til tross for mange likheter skiller imidlertid fagbevegelsen i Danmark og Norge seg fra hverandre på et par vesentlige punkter.

For det første er det et noe ulikt balanseforhold mellom arbeidslovgivning og kollektive avtaler når det gjelder rammer for forhandlinger om saker som arbeidstid, ferier eller oppsigelsesvern. I Norge støttes slike forhandlinger i større grad på lovgivning enn i Danmark, hvor flere områder er avtalefestet (Evju 1995, referert i Dølvik og Stokke 1998).

Et annet særtrekk ved Danmark er den tette bindingen mellom arbeidsledighetskassene, såkalte a-kasser, og fagforeningene. Det er 33 slike a-kasser i Danmark, og danskene har selv ansvar for å melde seg inn i en av dem for å ha rett til arbeidsledighetstrygd ved arbeidsledighet. Ved opprettelsen av a-kassene i 1907 var det obligatorisk for forbundenes medlemmer å være medlem i en a-kasse. A-kassene har

imidlertid i stadig større grad blitt finansiert av staten, blitt stadig mer økonomisk og juridisk løsrevet fra fagforeningsmedlemskap, og formelt sett kan man nå være medlem i en a-kasse uten å være fagforeningsmedlem (Due og Madsen 2001). I praksis er det imidlertid fremdeles en nær binding ettersom hver fagforening har sin egen a-kasse, a-kassene langt på vei er delt etter samme faglige linjer som fagforeningene og forbundene, og de valgte lederne som oftest også er fagforeningsledere. Den tette bindingen til a-kassene har i Danmark hatt stor effekt på organisasjonsprosenten (Due og Madsen 2001). Til tross for disse forskjellene mener vi at likhetene mellom Norge og Danmark er store nok til å kunne snakke om en nordisk modell for arbeidsmarkedsregulering, som kan kontrasteres mot en angelsaksisk modell (jf. Nielsen 1995, ref. i Wrench 2004).

Ifølge Wrench (2004) er «konflikt» og «konsensus» begreper som kan karakterisere henholdsvis den britiske og den nordiske tilnærmingen. Dette innebærer noe forenklet at arbeidslivsrelasjonene i Storbritannia er mer preget av konflikt og konfrontasjoner, mens den nordiske tilnærmingen i større grad innebærer samarbeid og gjensidig avhengighet mellom partene. En norsk klubblleder beskrev forholdet mellom partene på bedriften sin slik:

Tabell 4.1 Kjennetegn ved konsensus-modellen og konflikt-modellen<sup>9</sup>.

Konsensusmodell	Konfliktmodell
Velorganisert arbeidsmarked både på arbeidsgiver og arbeidstakersiden	Både arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene er nokså svake
Vidtgående samarbeid og konsensus mellom fagforeningene og arbeidsgiverorganisasjonene	Ikke institusjonalisert samarbeid mellom fagforeningene og arbeidsgiverorganisasjonene
Vidtgående arbeidslivsdemokrati	Fagforeningene har mindre politisk legitimitet. Konservativ regjering i perioden 1979-1997 svekket fagforeningenes styrke og påvirkningskraft
Effektivt konfliktløsningssystem	Større avstand og mer konflikter mellom partene i arbeidslivet
Trepartssamarbeid og omfattende innblanding fra staten i arbeidsmarkedet, kjennetegnet ved korporative beslutningstakings- og implementeringsprosesser	Liten grad av statsintervenering i arbeidslivsrelasjoner
Kollektive avtaler er frivillige, men når de først er gjort, er de juridisk bindende	Kollektive avtaler er frivillige og ikke juridisk bindende
Bestemmelser knyttet til arbeidstid- og arbeidsforhold er resultat av kollektive forhandlinger, noe som gir fagforeningene stor grad av formell makt	Fagforeningenes makt er i større grad avhengig av situasjonen på arbeidsmarkedet og økonomiske oppturer

<sup>9</sup> Tabellen er en oppsummering av det som tidligere i avsnittet er sagt om kjennetegn ved den nordiske konsensusmodellen og den britiske konfliktmodellen. Innholdet i tabellen bygger dermed på informasjon fra Due og Madsen (2001), Wrench (2004) og Dølvik og Stokke (1998).

«Vi har en nedfelt norsk samarbeidsmodell her. En tillitsvalgt kan godt le og spøke med en leder som tidligere i uka har sparket flere ansatte.(...) Fagforeningen har alltid vært sterkt til stede her, og den er høyst akseptert og respektert av ledelsen.»

Som det fremgår av tabell 4.1, er den nordiske konsensusmodellen kjennetegnet av en langt høyere organisasjonsgrad, sentrale lønnsforhandlinger, nært samarbeid mellom partene i arbeidslivet og offentlige myndigheter og en langt mer aktiv deltagelse i sentrale beslutningsprosesser enn den britiske konfliktmodellen. I Danmark har fagbevegelsen sågar monopol på å representere arbeidstakeres interesser i arbeidsretten. Den danske og norske fagbevegelsen står derfor i en langt sterkere og mer innflytelsesrik posisjon enn hva tilfellet er i Storbritannia. Hvorfor er det likevel slik at Storbritannia har gått lengst i arbeidet med å inkludere innvandre-re? Er det et paradoks, slik Wrench (2004) hevder, eller finnes det plausible forklaringer på dette? For det første er denne sammenhengen helt i tråd med funn fra Penninx og Roosblads tidligere studier. De finner at i land hvor fagbevegelsen er sterkt involvert i sentrale beslutningsprosesser, som i Danmark og Norge, er deres handlingsrom begrenset, og fagbevegelsen holder seg i større grad til sine kjerneaktiviteter. I land hvor fagbevegelsen ikke er involvert i sentrale beslutninger og står svakere i forhold til offentlige myndigheter, som i Storbritannia, tar den ofte på seg en aktivistrolle mot rasisme og for innvandreres generelle rettigheter. I slike tilfeller vil fagbevegelsen fungere mer som en del av den generelle opposisjonen.

For det andre bygger Wrenchs (2004) påstander på en forventning om at jo sterkere og større fagbevegelse, jo mer radikale inklusjonsstrategier. Blant annet på grunn av den tette forbindelsen mellom den danske fagbevegelsen og de danske a-kassene har fagbevegelsen en svært høy andel medlemmer. Vi vil argumentere for at dette vil kunne ha implikasjoner for hva slags type medlemmer som blir innlemmet i fagbevegelsen, og derigjennom hva slags politikk som føres.

Den danske fagbevegelsen har som tidligere nevnt en svært høy organisasjonsprosent på 75 (i 2001)<sup>10</sup>. Norge ligger noe bak med 52 prosent, men likevel langt over den britiske på 29 prosent (i 2001) (Kjellberg 2002:2)<sup>11</sup>. De to nordiske fagbevegelsene må dermed i langt større grad enn den britiske favne et bredt spekter av befolkningen. Vi bygger her på en antakelse om at strategier som vedtas i demokratiske organisasjoner langt på vei tar form av å være et minste felles multiplum av

<sup>10</sup> Organisasjonsgraden i Danmark er beregnet ut fra yrkesaktive lønntakere og arbeidsledige i arbeidsstyrken (Kjellberg 2002).

<sup>11</sup> Det er grunn til å anta at organisasjonsprosenten i Danmark har steget noe siden 2001, og at prosenten i Storbritannia har gått ytterligere ned.

medlemmenes preferanser. Dersom organisasjonen omfatter et bredt lag av befolkningen og organisasjonsgraden er høy, må vedtakene som fattes i større grad favne interessene til personer langs hele spekteret av politiske ståsteder. Dette vil nødvendigvis innebære at strategiene som vedtas blir mindre ytterliggående enn for mindre, og mer radikale, organisasjoner. I en organisasjon med lav organisasjonsprosent vil strategiene som vedtas bygge på en liten gruppe av disse mest radikale arbeidstakernes meninger. Dermed er det kanskje ikke så uventet og paradoksalt at den britiske fagbevegelsen synes å være mer hardtslående enn sine nordiske kolleger?

### **Er det noe med innvandrerne selv?**

Ifølge Penninx og Roosblad (2000) er *egenskaper ved innvandrerne selv* en variabel som viser seg å ha heller liten betydning for hvordan de integreres i de nasjonale fagbevegelsene. De peker blant annet på at organisasjonsgraden blant innvandrere med samme tyrkiske bakgrunn varierer betydelig mellom ulike europeiske land. Mens organisasjonsgraden for tyrkiske innvandrere er meget høy i land som Sverige og Belgia, er den meget lav for samme etniske gruppe i land som Frankrike, Sveits og Nederland. De mener dette viser at det først og fremst må være mottakerlandenes politiske og sosiale institusjoner som er bestemmende for hvordan innvandrerne inkorporeres i samfunn og organisasjoner, og ikke egenskaper ved innvandrerne selv.

Wrench (2004) er på sin side mer åpen for at egenskaper ved innvandrerne spiller en rolle for hvorfor etniske minoriteter i Storbritannia er mer inkludert, og mer aktive i fagbevegelsen, enn de er i Danmark. Dette er faktorer som igjen kan spille inn på hvilke strategier fagbevegelsen velger for å inkludere innvandrere. For det første peker han på at innvandrerne i Storbritannia har en annen historie og bakgrunn enn i Danmark, ettersom de i stor grad kom fra tidligere britiske kolonier. Her hadde de gjerne gjort seg kjent med fagbevegelser organisert etter britisk mønster, og hadde erfart at fagforeningene hadde spilt en avgjørende rolle i kampen for uavhengighet. De hadde således en viss erfaring med det britiske politiske systemet. Dessuten kjente de det britiske språket, noe som gjorde at de relativt lett kunne bli medlemmer og delta aktivt i de britiske organisasjonene. Manglende kjennskap til språk og kultur i vertslandet er dermed ikke en like framtrødende forklaring på innvandrerens manglende deltakelse og underordnede posisjon på arbeidsmarkedet som i mange andre europeiske land. Arbeidet for å inkludere innvandrere tok i Storbritannia i større grad form av en politisk kamp mot rasisme og diskriminering. Dette gjenspeiles i at fagforeningsaktivister har etablert begrepet «svart» som politisk kategori for alle som ikke tilhører den hvite majoritetsbefolkningen, i et forsøk på å samle ulike minoriteter i felles kamp mot diskriminering og undertrykkelse.

Innvandrerne i Danmark og Norge består i større grad av flyktninger som i liten grad kjenner det politiske og kulturelle systemet i det landet de blir bosatt.

Mange innvandrere kommer fra land hvor organisasjonsretten ikke er en selvfølge. Derfor kan de også ha forventninger om at arbeidstakere som organiserer seg, kan rammes av ulike former for sanksjoner. Ifølge flere av John Wrenchs (2004) respondenter, som selv var tillitsvalgte i fagbevegelsen, var flyktningene ofte redde for å delta i fagforeningene på grunn av sine erfaringer fra hjemlandene. Enkelte trodde sågar at fagforeningskontingenten var en type beskyttelsespenger til den lokale mafiaen. De norske informantene ga i stor grad uttrykk for at det var vanskeligere å rekruttere innvandrere til tillitsverv enn nordmenn, og at dette i stor grad hang sammen med innvandrernes bakgrunn. En klubbleder sa for eksempel:

«En må akseptere at ikke alle synes det er like gøy å delta, og at ikke alle orker å drive med politikk. Mange har flyktet fra nettopp politikk. Nå vil de hygge seg med livet sitt i ro og fred ».

Det er imidlertid ikke gitt at de tillitsvalgtes oppfatninger stemmer overens med hva innvandrerne selv ville sagt. En tidligere Fafo-undersøkelse (Lund og Friberg 2004) har for eksempel antydnet at etnisk norske tillitsvalgte kan ha oppfatninger omkring ikke-vestlige arbeidstakeres motiver og holdninger knyttet til fagorganisering, som ikke får støtte fra undersøkelser gjort blant innvandrerne selv.

Wrench (2004) mener at det at innvandrerne i de ulike landene har ulike egenskaper, kan bidra til å forklare fagbevegelsenes valg av type tiltak for å inkludere innvandrere. Flyktninger vil for eksempel i mindre grad være forberedt på deltakelse i arbeidslivet, og mange vil mangle relevant erfaring. Når innvandrerbefolkningen i Danmark og Norge består av en større andel flyktninger enn i Storbritannia, kan dette være en viktig forklaring på hvorfor det er særlig tiltak som språkopplæring og annen yrkesopplæring som har stått i høysetet i norsk og dansk fagbevegelse. Britisk fagbevegelse har derimot i større grad bestått av innvandrere med god engelsk språkbeherskelse og relevant erfaringsbakgrunn, noe som har gjort dem bedre i stand til selv å delta aktivt i fagbevegelsen og blant annet etablere egne strukturer for innvandrere, eller «blacks» som de selv kaller det.

## Konklusjon

I dette kapitlet har vi gjort rede for hvordan Storbritannia, Danmark og Norge har tatt i bruk ulike tiltak og strategier for å inkludere innvandrere i arbeidslivet og i fagbevegelsen. Vi finner at den danske og norske fagbevegelsen har svært mange fellestrekk hva gjelder funksjon, struktur og policy, og at de på en rekke områder skiller seg fra den britiske. De har for eksempel begge valgt langt mer moderate

strategier og inkluderingstiltak enn sine britiske kolleger. Vi har drøftet ulike forhold som kan forklare hva som er årsaken til dette.

Vi finner at situasjonen på arbeidsmarkedet kan påvirke fagbevegelsens valg av og behov for inkluderingstiltak, i alle fall på forbundsnivå. I oppgangstider vil det ansettes flere, og behovet for språkopplæring, oversatt informasjon og verve-materiell vil øke. Vi finner imidlertid ikke grunnlag for å hevde at den mer dyptgripende policyen og holdningene innad i fagbevegelsen endres som følge av konjunktursvingninger. Våre data støtter heller ikke opp under hypotesen om at den politiske konteksten og integreringsregimet i et land har direkte konsekvenser for de valg fagbevegelsen gjør i forhold til policy og strategier. Fagbevegelsens innsats, holdninger og policy i Danmark og Norge fremstår som oppsiktsvekkende like, til tross for at fagbevegelsene opererer innefor noe ulike integreringsregimer. Verken våre eller Wrenchs (2004) data støtter heller antakelsen om at det er de sterkeste og mest innflytelsesrike fagbevegelsene som er mest aktive med hensyn til å bekjempe etnisk diskriminering. Våre funn tyder imidlertid på at fagbevegelsens struktur og funksjonsmåte kan påvirke innsatsen på en mer indirekte måte. Fagbevegelsen i Storbritannia opererer innenfor en konflikt-tradisjon, mens de nordiske fagforeningene bedre kan beskrives som konsensusorienterte. Dette har i seg selv påvirkning på den politikken som føres og de strategier som velges. Innenfor en konsensus-tradisjon anses forhandlinger som den beste måten å fremme interesser på. Resultatet blir gjerne mer forsiktige enn radikale tiltak. Måten fagbevegelsen er organisert i Danmark, i tett forbindelse med a-kassene, har dessuten stor innvirkning på antall medlemmer som rekrutteres til fagbevegelsen. Høy organiseringsgrad i de nordiske landene vil i seg selv kunne legge en demper på tiltak som oppfattes som radikale for den gjengse arbeidstaker. For å forklare *hva* fagbevegelsen gjør, og *hvorfor* det gjøres, vil vi avslutningsvis hevde at et viktig spørsmål som må stilles er: *Hvem* er innvandrerne i fagbevegelsen i de tre landene?

Fagbevegelsen i Storbritannia har færre medlemmer, men er til gjengjeld mer radikal og ytterliggående i valg av strategier og tiltak. Det er grunn til å tro at den britiske fagbevegelsen tiltrekker seg medlemmer hovedsakelig fra venstresiden i politikken, og blir en organisasjon for de mest venstreradikale i arbeidsstyrken, uavhengig av etnisk opprinnelse.

Storbritannia har i tillegg til en *større andel* innvandrere enn Danmark og Norge, innvandrere med en annen bakgrunn og historie. Innvandrerne i Storbritannia har gjerne vært der over en lengre tidsperiode, og kommer i stor utstrekning fra tidligere britiske kolonier. Innvandrerne kan dermed antas å ha gjort seg erfaringer med britiske fagforeninger og å ha kjennskap til det britiske politiske systemet, arbeidslivet og det engelske språket. Innvandrermedlemmene i Storbritannia har på eget initiativ organisert seg i egne «svarte» nettverk parallelt med hovedorganisasjonen. Mye tyder derfor på at de britiske innvandrermedlemmene i større grad opererer som

politisk radikale og selvgående premissleverandører for den politikk som føres i fagbevegelsen, enn hva tilfellet er i Danmark og Norge. I Danmark og Norge består innvanderne i større grad av flyktninger som har mindre forståelse for det nye vertslandets kultur og virkemåte, dårligere språkkunnskaper og større behov for tiltak som kan *hjelp*e dem til å bli integrert i vertssamfunnet. Dette er faktorer som langt på vei kan forklare hvorfor de to nordiske fagbevegelsene i større grad enn den britiske har fokusert på informasjon og språkopplæring.



## 5 *Én* politikk for alle – en politikk for *alle*?

En rød tråd i denne rapporten har vært holdninger og praksiser i forhold til å iverksette særtiltak for enkelte grupper ansatte/medlemmer. Diskusjonen har kretset rundt spørsmålet om hvorvidt formell likebehandling av alle, uansett bakgrunn og opprinnelse, fører til faktisk like rettigheter og muligheter, eller om tiltak i større grad bør skreddersys i forhold til ulike gruppers behov for at resultatet skal bli mest mulig rettferdig. På LO-kongressen i mai 2005 ble det vedtatt at LO i kommende kongressperiode skal arbeide for å styrke, samordne og synliggjøre arbeidet overfor etniske minoriteter, innvandrere og utenlandske arbeidstakere i arbeidslivet. Hovedoppmærksomheten rettes mot å styrke informasjons- og rekrutteringsarbeidet gjennom å være mer målrettet i forhold til bestemte grupper medlemmer. ([www.lo.no](http://www.lo.no)) I dette kapitlet vil vi med utgangspunkt i våre funn, og i LOs fremtidsmål, peke på noen hovedutfordringer LO står overfor i fremtiden. Vi vil også peke på ulike tiltak det vil være mulig å gjennomføre på ulike nivåer i fagbevegelsen for å nå målet.

### 1. Få etniske minoriteter mer aktivt med i fagbevegelsen

Å få etniske minoriteter mer aktivt med i fagbevegelsen har lenge vært et uttalt mål for LO, så også i kommende kongressperiode. Utfordringen ligger for det første i å rekruttere flest mulig innvandrere til fagbevegelsen og deretter i å få dem til å aktivisere seg, for eksempel som tillitsvalgte. To viktige stikkord i denne sammenheng er informasjon og rekruttering.

#### **Oversette informasjon**

Fagorganisering er en rettighet for alle, uavhengig av etnisk opprinnelse eller andre egenskaper. Dette er i seg selv en god nok grunn for å sørge for at alle arbeidstakere blir gjort oppmerksom på hva fagbevegelsen og fagorganisering er for noe. Et viktig tiltak vil derfor være å oversette informasjon til ulike språk for å nå potensielle nye medlemmer. I kongressperioden 2005–2009 vil LO styrke nettopp

informasjonsarbeidet overfor minoritetene. For det første vil man stille krav om oversetting av aktuelle lover til flere språk, noe LO anser for å være et offentlig ansvar. I tillegg skal viktige deler av avtaleverket gjøres tilgjengelige på fremmedspråk, med særlig fokus på de geografiske områdene der utfordringene er størst.

Informasjonsarbeidet bør imidlertid ikke bare handle om å oversette informasjon om fagbevegelsen og organisering til ulike språk, men også til en viss grad om å konseptoversette hva fagbevegelsen er som fenomen. Enkelte grupper etniske minoriteter kommer fra land og kulturer med en helt annen organisering og struktur enn hva vi er vant med. For disse vil fagbevegelsen som fenomen være vanskeligere å forstå enn for andre. Dessuten vil ulike grupper innvandrere ha svært ulike erfaringer med hva fagbevegelsen står for. Det er derfor viktig at fagbevegelsen evner å spre troverdig og målrettet informasjon, slik at det på et tidlig stadium opprettes tillit og forståelse mellom LO og minoritetene. Dette vil kunne gjøre terskelen for å melde seg inn og aktivisere seg i fagbevegelsen lavere.

### **Bevisst rekrutteringsstrategi**

Organisasjonsgraden for innvandrere er lavere enn for etniske nordmenn.<sup>1</sup> Samtidig befinner ofte innvandrere seg i en såpass utsatt posisjon i arbeidslivet at de ville hatt stort utbytte av å organisere seg. Forskning har dessuten pekt på at når de først er medlemmer, er de også vanskeligere å rekruttere til tillitsvalgtrollen enn etniske nordmenn. (Svensen og Svensson 2002, Lund og Friberg 2004). Å få fagorganiserte innvandrere til å gå mer aktivt inn i tillitsvalgsapparatet fordrer dermed en bevisst rekrutteringsstrategi. En slik strategi vil bestå av flere viktige elementer.

Et viktig tiltak for å verve innvandrere som medlemmer kan være å ansette flere personer med innvandrerbakgrunn i synlige posisjoner i LO sentralt og i forbundene. Dette vil bidra til å synliggjøre at innvandrere er ressurspersoner som kan noe, og derigjennom gi innvandrere i arbeidslivet rollemodeller i fagbevegelsen. En mulig effekt kan være at terskelen for å melde seg inn blir lavere. Et annet virkemiddel vil være å bruke vervebrosjyrer skreddersydd i forhold til ulike målgrupper som behersker det norske språket dårlig. Vervebrosjyrene bør inneholde informasjon om fagbevegelsen som er tilpasset den forståelsen en kan forvente at ulike grupper innvandrere har på forhånd i forhold til fagbevegelse. I vervearbeidet vil det dessuten være en god idé å drive oppsøkende virksomhet ute på bedriftene og på den måten gi forbundene et ansikt utad. Dette kan også bidra til å gjøre terskelen for å melde seg inn lavere.

<sup>1</sup> Svensen og Svensson (2002) fant i sin studie av organisasjonsgraden blant innvandrere at organisasjonsgraden blant ikke-vestlige innvandrere ikke var så lav som man hadde trodd, men at den er klart lavere enn blant etnisk norske arbeidstakere. Forskjellene kan imidlertid langt på vei forklares ved ulikheter i bransjetilknytning og ansettelsesforhold.

For å få innvandrermidlemmene til å påta seg tillitsvalgtverv, er det viktig å sette i verk tiltak som gjør det mindre skremmende og mer attraktivt. Det vil dessuten være viktig å erkjenne at det å være tillitsvalgt krever bestemte egenskaper som gjør at ikke alle, verken etniske nordmenn eller etniske minoriteter, egner seg like godt i rollen. Det bør derfor jobbes målrettet i forhold til å rekruttere realistiske kandidater; de mest ressurssterke med gode språkferdigheter. Oppfølging og opplæring av dem som vil påta seg et tillitsvalgtstverv er vesentlig. Å styrke nettverket rundt de tillitsvalgte vil være et viktig tiltak. Dette kan gjøres på ulike måter. For å hindre at tillitsvalgte i små bedrifter må jobbe helt alene, kan det i regi av forbundene opprettes nettverk mellom tillitsvalgte på ulike bedrifter. Hotell- og Restaurantarbeiderforbundet (HRAF) har erfaring med såkalte tillitsvalgtringer. Slike nettverk kan bidra til å styrke kompetansen og selvtilliten hos de tillitsvalgte, samt å senke terskelen for å ta på seg verv. HRAF har også benyttet seg av såkalte språkfora – møter der tillitsvalgte og medlemmer fra en språklig minoritet kan møtes og få opplæring og informasjon på eget språk. I tillegg vil det være en god idé å ha en kontaktperson i forbundet som de tillitsvalgte kjenner, og som kan kontaktes om de tillitsvalgte støter på problemer. En slik ordning vil kunne gjøre det mindre skremmende å påta seg et verv.

## **2. Ta etnisk diskriminering i arbeidslivet på alvor**

I Storbritannia har fagbevegelsen vært aktivt opptatt av å ta diskrimineringssaker til rettsapparatet. I Norge har fagbevegelsen aldri fulgt en slik sak til retten. Nesten ingen av våre informanter i denne studien mente at de noen gang hadde hatt å gjøre med en sak som dreide seg om etnisk diskriminering. Forskning har imidlertid gjen-tatte ganger funnet indikasjoner på at diskriminering er et problem på norske arbeidsplasser (Djuve 2005, Rogstad 2001, Blom og Ritland 1997). Ifølge OMOD er det også et underrepresentert fenomen, ettersom mange ansatte med minoritetsbakgrunn ikke tør ta opp slike problemer med fagbevegelsen, blant annet fordi de føler skam. Både SMED og OMOD hevder at fagbevegelsen ikke har en god nok måte å takle diskrimineringssaker på. Dette mener de har to hovedårsaker: Dels skyldes det mangel på erfaring og kompetanse når det gjelder håndtering av slike saker, og dels skyldes det at fagbevegelsen mangler et mottaksapparat for saker som har å gjøre med etnisk diskriminering.

## **Kompetanseheving**

En viktig grunn til at fagbevegelsen er for dårlige på håndtering av diskrimineringsaker, er ifølge OMOD at fagbevegelsen mangler en definisjon av hva diskriminering og rasisme er i 2005. Et mulig viktig første skritt på veien mot en bedre forståelse vil derfor være å få til en generell diskusjon innad i LO om hva disse begrepene innebærer. Når fagbevegelsen ikke har definert hva diskriminering er, vil det følgelig være vanskelig å tolke hvilke saker som dreier seg om rasisme eller etnisk diskriminering. Noe av problemet er ifølge SMED at tillitsvalgte mangler kompetanse og derfor har vanskeligheter med å definere en sak som diskriminering. Mange saksbehandlere tyr dermed til andre definisjoner/kategorier som fremstår som tryggere og mer kjente. Et viktig tiltak for å styrke fagbevegelsens håndtering av slike saker vil være å gi opplæring og derigjennom styrke kompetansen hos de ansatte i forbundene, og også hos de tillitsvalgte lokalt i bedriftene. Dette vil kunne bidra til at de som tar imot henvendelser om problemer fra de ansatte, gjenkjenner en diskrimineringssak når den kommer på bordet, og at vedkommende føler seg trygg på hvordan saken skal håndteres videre.

## **Mottaksapparat for diskrimineringsaker**

En forutsetning for at etniske minoriteter skal føle seg inkludert i fagbevegelsen, er at fagbevegelsen fremstår som åpen og mottakelig i forhold til etniske minoriteter og deres opplevelser av å bli diskriminert i arbeidslivet. En mulig løsning for å gjøre terskelen for å melde fra om slik diskriminering lavere, kan være å opprette et sentralisert mottaksapparat for saker som dreier seg om etnisk diskriminering. Et slikt mottaksapparat kan formaliseres på ulike måter. En mulighet er å gjøre som HRAF fremla forslag om på kongressen mai 2005, å opprette et ressursenter for innvandrere, med ansatte med spesialkompetanse på ulike aspekter vedrørende innvandrerspørsmål<sup>2</sup>. En annen mulighet er at LO ansetter en person med spesialkompetanse på slike spørsmål, som er tilgjengelig for, og har ansvar for å stå til tjeneste for alle forbundene.

## **3. Sikre innvanderrepresentasjon i ulike beslutningsfora**

Skal LO nå målet om å inkludere etniske minoriteter i fagbevegelsen, bør det settes inn konkrete tiltak for å sikre en bedre innvanderrepresentasjon på alle nivåer i

<sup>2</sup> Forslaget om å opprette et ressursenter for innvandrere ble imidlertid nedstemt på Kongressen 2005.

fagbevegelsen. Som tidligere nevnt er etniske minoriteter underrepresentert i medlemsmassen generelt, og som lokale tillitsvalgte spesielt. De innvandrerne som velges som tillitsvalgte, blir dessuten av ulike årsaker i liten grad representert i ulike sentrale beslutningsfora i fagbevegelsen, som for eksempel Kongressen eller forbundenes landsmøter. Dette er problematisk av flere grunner. For det første er det udemokratisk at ikke alle grupper ansatte er representert i like stor grad. Dessuten vil det kunne føre til at innvandrere blir enda vanskeligere å rekruttere, fordi de mangler synlige rollemodeller sentralt plassert i fagbevegelsen.

### **Håndplukking av innvandrerrepresentanter**

Problemet i dag er ifølge SMED ikke at det ikke finnes dyktige innvandrere som med fordel kan nomineres, men heller at ingen etnisk norske vil ofre sin plass for at en innvandrer skal bli representert. En fremgangsmåte for å øke innvandrerrepresentasjonen i fagbevegelsen kan derfor være å gjøre noe med måten nominasjonen av kandidater til Kongressen og forbundenes landsmøter foregår på. En mulighet kan være å ansette en person utenfra, gjerne en med minoritetsbakgrunn, som kan jobbe som hodejeger innad i fagbevegelsen og håndplukke de mest egnede innvandrerne som bør representeres i ulike beslutningsfora. Med en slik ordning faller begrunnelsen om at det ikke finnes nok tillitsvalgte med minoritetsbakgrunn i fagbevegelsen, på sin egen urimelighet. Dette sender dessuten ut et klart signal om at økt innvandrerrepresentasjon er et prioritert område for fagbevegelsen. Dette kan i seg selv virke motiverende for innvandrere som ønsker å nå opp i fagbevegelsen. I Storbritannia har de valgt en mer drastisk løsning på problemet gjennom å kvotere inn / reservere plasser for innvandrere for å få til en representativ sammensetning i ulike beslutningsfora (Wrench 2004). Til tross for utbredt skepsis til en slik ordning, anser likevel OMOD og flere av våre informanter dette for å være et nyttig virkemiddel som kan brukes i en avgrenset periode for å markere et poeng og muligens få fortgang i å få dette temaet høyere opp på dagsordenen.

### **Registrering av etnisk bakgrunn?**

Å registrere medlemmenes etniske bakgrunn kan også benyttes som et virkemiddel for å overvåke situasjonen og jobbe i forhold til konkrete mål for innvandrerrepresentasjon. Også dette virkemiddelet brukes i stor utstrekning i Storbritannia. Dette er imidlertid et kontroversielt virkemiddel som for mange vil kunne vekke assosiasjoner til andre verdenskrig og nazistenes jødeforfølgelse. Dette kombinert med at det vanskelig lar seg gjøre i Norge på grunn av personvernlovgivningen, tilsier at dette er et virkemiddel som ikke er egnet for norske forhold, i hvert fall ikke foreløpig.

## 4. Bedre kommunikasjon mellom nivåene i fagbevegelsen

Som vi har pekt på flere ganger i denne rapporten, er LO sentralt tydelig i sine holdninger og ambisjoner i forhold til arbeidet med å inkludere innvandrere i arbeidslivet og fagbevegelsen. Det har imidlertid vist seg å være en stor utfordring å omsette ord til handlinger, og få sentrale vedtak og handlingsprogram implementert lokalt på fagforeningsnivå. Ifølge SMED er lokalnivået den store flaskehalsen, og hovedutfordringen for fagbevegelsen ligger i å få implementert sentral politikk nedover i systemet. De hevder dessuten at sentral politikk settes på prøve på lokalplanet og kan lede til helt andre resultater enn hva som var hensikten når politikken skal implementeres. Intervjuene med representanter fra ulike nivå i fagbevegelsen avdekker videre en tendens til at manglende initiativ fra lokalplanet brukes som argument for ikke å gjøre noe fra sentralt hold. Samtidig fremholdes manglende retningslinjer fra sentralt hold som årsak til at det ikke gjøres noe på lokalt nivå. Dette kan føre til at ansvar pulveriseres og at få tiltak blir iverksatt. Mye tyder dermed på at budskapet, altså policyen som skal formidles, bør gjøres klarere. Samtidig finner vi holdepunkter for at kommunikasjonen mellom ledde- ne i organisasjonen med fordel kan gjøres tydeligere.

### Tydeligere policyprofil

LO har utarbeidet handlingsprogram og strateginotater som omtaler mål og tiltak for å bedre situasjonen til innvandrere på arbeidsmarkedet og i fagbevegelsen. Et ledd i arbeidet med å sette innvandrerspørsmål på dagsorden har vært etableringen av Forum for etnisk likestilling. Forumet består av representanter for LOs fagforbund og arbeider med etniske likestillingsspørsmål. OMOD har selv samarbeidet med dette forumet og gir uttrykk for at det «tar opp vanskelige spørsmål og prøver å ta tak i problemene på en skikkelig måte.» Mye tyder imidlertid på at forumet med fordel kunne vært mer synlig, utadrettet og tydelig i sitt arbeid.<sup>3</sup> Med unntak av et lite knippe informanter som selv er representert i forumet har ingen av dem vi intervjuet noen klar forestilling om hva forumet jobber med, eller på hvilken måte det arbeider. Selv enkelte av dem som selv sitter i forumet hevder at de har vært for lite flinke til å nå ut med et klart budskap til resten av fagbevegelsen. Mye tyder på at forumet har et stort ubrukt potensial når det gjelder å kunne sette viktige saker på dagsorden og bidra til mer engasjement for viktige integreringsspørsmål i hele fagbevegelsen. Med en tydeligere og mer utadrettet profil som gjøres synlig for flere,

<sup>3</sup> Ifølge leder av forumet var målet å være et hjelpende forum internt i fagbevegelsen heller enn å være utadrettet og synlig. I så måte har ikke forumet feilet i forhold til sin valgte strategi.

vil dette forumet kunne fremstå som et nyttig verktøy for å spre en klar policy til alle ledd i fagbevegelsen på en mer effektiv måte.

### **Klarere ansvarsdeling**

Som vi var inne på i kapittel tre, så vi en tendens til at ansvaret for integreringsspørsmål ofte ble plassert hos en ildsjel eller en innvandrer på forbunds nivå eller lokalt. Vi pekte på at dette kan gjøre det vanskeligere å få implementert politikken på ulike nivåer i fagbevegelsen, ettersom svært få etablerer et eierforhold til de konkrete problemstillingene. Vi mener derfor at ansvaret for minoritetsspørsmål med fordel kan fordeles på flere aktører i forbundene. På den måten kan minoritetsperspektivet slå rot i flere ledd i fagbevegelsen.

For å skape klarere arbeidsdeling og fordeling av ansvar, enten for å ta initiativ til ulike tiltak eller for å iverksette allerede vedtatte tiltak, kan det dessuten være en god idé å etablere et koordinerende organ som opererer mellom de ulike nivåene i fagbevegelsen. Dette organet kan formalisere seg på ulike vis. Det kan for eksempel være en integreringskoordinator sentralt plassert i LO eller, som vi tidligere har vært inne på, et større ressurscenter for innvandrere. Hovedpoenget med koordinatorfunksjonen er at det sørges for at alle ledd i fagbevegelsen mottar samme informasjon om hva som er vedtatt policy på ulike felt, slik at alle vet hva de har å forholde seg til. Lokalplanet kan henvende seg direkte til denne koordinatorfunksjonen med ideer, spørsmål eller initiativ. Koordinatoren sørger for å ta saken videre dit hvor den hører hjemme, i tillegg til å følge opp i den videre utviklingen og rapportere tilbake om sakens gang. En slik ordning vil kunne bidra til å ansvarliggjøre ulike ledd i organisasjonen i større grad enn hva tilfellet er i dag. Det vil også kunne gjøre det mer stimulerende å sette i verk ulike tiltak for å inkludere etniske minoriteter.

## **5. Ta inn over seg det nye mangfoldet i arbeidsliv og fagbevegelse**

Det norske arbeidslivet har alltid vært mangfoldig i den forstand at det har rommet menn, kvinner, ulike aldersgrupper, homofile, heterofile, funksjonshemmede og så videre. I dag kan vi imidlertid snakke om et *nytt* mangfold. Arbeidslivet har blitt en flerkulturell arena hvor ansatte med ulik etnisk opprinnelse og ulik religiøs tilknytning er representert. Dette stiller fagbevegelsen overfor nye typer utfordringer som krever nye tilnæringsmåter. Som vi var inne på i kapittel to, kan det se ut som om fagbevegelsen har problemer med å favne dette mangfoldet på en adekvat måte. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at det i stor grad sy-

nes å være de innvandrerne som ligner mest på etniske nordmenn i være- og snakke-måte, som blir spurt om å være tillitsvalgt. Dessuten utviser fagbevegelsen en manglende evne til å håndtere problemer som følger i kjølvannet av et mangfoldig og flerkulturelt arbeidsliv, nemlig rasisme og etnisk diskriminering. For å sette det på spissen, utviser store deler av fagbevegelsen en holdning om at innvandrerne er velkomne, så lenge de deltar på fagbevegelsens tradisjonelle premisser. Det vises liten vilje til å endre på de bestående strukturer og arbeidsmåter.

### **Spesialrådgiver på mangfold**

Å ansette en spesialrådgiver på feltet mangfold kan være en måte å nærme seg og ta inn over seg det nye mangfoldet på. Denne personen kan ha som oppgave å kartlegge hvilke behov ulike grupper medlemmer har, det være seg homofile medlemmer, funksjonshemmede, etniske minoriteter og så videre. En viktig oppgave vil være å sørge for at et mangfoldsperspektiv legges til grunn for den politikken som vedtas sentralt i LO, og å følge opp at det gjennomføres nedover i systemet.

## **6. Fortsatt søkelys på problemstillingene**

At fagbevegelsen selv er opptatt av inkludering av innvandrere, er positivt og viktig. Vi har imidlertid pekt på at veien fra handlingsprogram til praksis fremstår som lang. Ett svært viktig funn i denne undersøkelsen er at det er generelt liten grad av bevissthet og oppmerksomhet på temaet i forbundene og i en del lokale fagforeninger/klubber. Mye tyder på at det drukner i andre oppgaver og interesser som fremstår som viktigere og mer presserende. Det vil derfor være en svært viktig oppgave fremover å sørge for at oppmerksomheten på disse problemstillingene ikke forblir bare skrevne ord i et handlingsprogram, men omsettes til aktiv og konkret handling lokalt. På Kongressen 2005 vedtok LO at de vil «iverksette et prøveprosjekt som skal ta utgangspunkt i de nyeste erfaringer som de mest berørte forbundene har høstet med sosial dumping og problemer knyttet til etniske minoriteters vansker i arbeidsmarkedet.» Dette mener vi er en fruktbar ide. Prøveprosjektet bør iverksettes på en systematisk måte, og bør evalueres både underveis og etter at det har gått en tid. Ideen er god fordi den tar aktuelle problemer i enkelte forbund alvorlig på en konstruktiv måte. Dessuten vil slike forsøksprosjekt kunne føre til viktige spinoff-effekter i form av økt fokus på problemstillingene nedover i forbundene og i lokalforeningene, i tillegg til at innvandrerne selv opplever å bli tatt på alvor. Ideen kan med fordel utvides til å omfatte flere forbund med andre typer behov og problemstillinger. LO kan med relativt enkle midler sette i verk avgrensede prøveprosjekt i utvalgte for-

bund eller bedrifter for å teste ut bruken av skreddersydde og målrettede tiltak og effekten av dem. Tiltakene bør holdes under oppsikt fra start til slutt, og etter en tid bør de evalueres for å finne ut hva som fungerer eller ikke fungerer i ulike forbund. Dette vil kunne være en kortsiktig måte å jobbe på som kan få langsiktige virkninger i form av økt oppmerksomhet på problemstillingene og en dypere forankring av minoritetsperspektivet i ulike ledd i ulike forbund. I tillegg vil det generere mer systematisk kunnskap om effekter av særtiltak overfor innvandrere, noe som ennå er et felt det er blitt forsket relativt lite på.

## **Fremtidens fagbevegelse – en fagbevegelse for fremtiden?**

Institutt for Fremtidforskning (IFF) i København har utarbeidet en scenariestudie for det danske LO. Deres svar er «Ja, det er en fremtid for fagforeninger». Svaret er ikke bare «ja», det er: «Ja, det finnes mange fremtider for fagbevegelsen». Det samme gjelder her i Norge. Utfordringen ligger i første omgang i hvilken fremtid fagbevegelsen selv velger.

På bakgrunn av funn fra denne undersøkelsen, samt tidligere forskning på feltet, vil vi hevde det er naivt å tro at like muligheter følger av formelt lik behandling, uavhengig av andre variabler som for eksempel etnisk bakgrunn, språkkunnskaper, erfaringsgrunnlag og arbeidserfaring. Som vi har vært inne på tidligere, eksisterer det en rekke strukturelle hindre i arbeidslivet som vanskeliggjør likeverdig deltakelse i det norske arbeidslivet for alle grupper. Vi vil derfor hevde at for å sikre likebehandling av alle medlemsgrupper, uavhengig av etnisk bakgrunn, må det settes i verk visse særtiltak for innvandrere i regi av, eller etter påtrykk fra, fagbevegelsen. Funn fra denne undersøkelsen viser at det i dag settes i verk enkelte særtiltak for etniske minoriteter i enkelte forbund. Det er imidlertid store forskjeller mellom de ulike forbundene med hensyn til type tiltak som iverksettes.

Det finnes dessuten ulike grader av særbehandling. Noen former for særtiltak er av en så grunnleggende art at de bør vurderes innført som universelle ordninger i den forstand at de tilbys *alle* etniske minoriteter. Det bør for eksempel være standard prosedyre at alle etniske minoriteter mottar informasjon om hva fagbevegelsen står for, og hva det innebærer å organisere seg, straks de trer inn i arbeidslivet. Dette bør foregå på et språk og i en form som lar seg oppfatte av den ansatte. I tillegg bør fagbevegelsen sørge for at sentrale deler av arbeidsmiljøloven og HMS-reglement blir oversatt til ulike språk. Fagbevegelsen bør også se det som en vesentlig del av sitt ansvarsområde, gjerne i samarbeid med – og med finansiering fra – arbeidsgiver-siden, å iverksette bedriftsintern kvalifisering i form av språkopplæring, tilførsel og

formalisering av fagkompetanse og heving av kunnskapsnivået omkring rettigheter i arbeidslivet. På den måten sikres alle et grunnleggende faglig vern på arbeidsplassen.

Per i dag fremstår fagbevegelsens innsats overfor innvandrere som fragmenterte og sporadiske løsninger. For å samordne den innsatsen som skjer på tvers av ulike forbund, vil det kunne være en god idé å opprette et koordinerende organ med spesialkompetanse på området. Dette organet kan ta form av et ressurscenter for innvandrere i fagbevegelsen, eller en kompetanseperson på innvandrerspørsmål. Senteret eller personen kan notere seg behov og registrere saker som handler om etnisk diskriminering, sikre større likhet mellom forbundene når det gjelder informasjon om ulike tiltak, og hjelp og støtte til å implementere tiltakene, samt sørge for at alle innvandrere blir tilbudt et knippe «grunnleggende» særtiltak, uavhengig av hvilket forbund de hører inn under.

Til tross for at satsingen på inkludering av etniske minoriteter i arbeidsliv og fagbevegelse fra LO sentralt har blitt intensivert, er det mye som gjenstår før vi kan snakke om en fagbevegelse og et arbeidsliv hvor alle deltar på like vilkår. For å kunne nå dette målet, er det særlig fire punkt vi vil trekke frem som svært viktige:

- Satsingen og prioriteringene må forankres på politisk høyt nivå og må derfra spre seg nedover i hele systemet
- Gjennomføring av nødvendige tiltak forutsetter mer personell med nødvendig kompetanse
- Arbeidet krever økonomiske ressurser
- En forutsetning for at innvandrere skal bli inkludert i fagbevegelsen og få en stemme som kan høres, er at nordmenn i større grad trer tilbake. Å gi innvandrerne større plass handler ikke om å utvide fagbevegelsen, men å endre sammensetningen internt i ulike beslutningsfora.

Vi har i denne rapporten pekt på hva som gjøres for å inkludere etniske minoriteter i arbeidsliv og fagbevegelse per i dag, hvilke holdninger som dominerer på ulike nivåer i fagbevegelsen, hvordan situasjonen i norsk fagbevegelse fortoner seg i sammenligning med dansk og britisk fagbevegelse og hvilke utfordringer LO står overfor i fremtiden, og har skissert mulige tilnærminger for møte disse utfordringene. Vi vil konkludere med at det er enda noen skritt å gå før det demokratiske prinsippet om «én mann – én stemme» kan brukes for å beskrive den norske fagbevegelse. Vi sporer likevel endel endringsvilje i LO og har snakket med mange entusiastiske ildsjeler på lokalplanet. Ved å foreta noen endringer og justeringer kan fagbevegelsen bli langt bedre rustet til å forholde seg til et flerkulturelt og mangfoldig arbeidsliv på en inkluderende måte.

## 6 Oppsummering

Det finnes om lag 100 000 sysselsatte ikke-vestlige innvandrere i Norge (SSB 2005). Ingen av disse deltok på LO-kongressen 2005. Dersom sammensetningen av de 315 deltakerne på kongressen skulle reflektert den etniske sammensetningen i norsk arbeidsliv, ville det vært 14 delegater med ikke-vestlig bakgrunn. Bildet er noe mer sammensatt hvis man ser på deltakelsen i forbundenes landsmøter, men det er ingen tvil om at etniske minoriteter er svakt representert i fagbevegelsens organer. Samtidig står denne gruppen meget svakt i arbeidsmarkedet. Ikke-vestlige innvandrere har høyere arbeidsledighet enn personer med etnisk norsk bakgrunn, og en stor andel har jobber kjennetegnet ved lav lønn, lav status, små muligheter for mobilitet og usikker tilknytning til arbeidsmarkedet (Djuve 2004). Fagbevegelsen har dermed en stor utfordring både i forhold til å styrke innvandreres posisjon på arbeidsmarkedet og å inkludere innvandrere og deres interesser i organisasjonene. Temaet for denne rapporten er hvordan norsk fagbevegelse forholder seg til denne utfordringen. Spørsmålet som reiser seg, er om det er tilstrekkelig å behandle alle formelt likt for å sørge for at alle tilbys de samme vilkår. Bør det heller etableres særtiltak spesielt rettet mot innvandrerguppen for å motvirke strukturelle barrierer som enkelte grupper kan møte i arbeidslivet og i organisasjonene, og for å imøtekomme særskilte behov enkelte grupper kan ha?

Vi har i denne undersøkelsen sett nærmere på hvordan fem utvalgte LO-forbund<sup>1</sup> forholder seg til disse spørsmålene. Hvilke typer tiltak tas i bruk i det daglige arbeidet? Hvilke tiltak oppfattes som rimelige, og hvilke oppfattes som kontroversielle, urettferdige eller lite gjennomførbare? Vi har også sett nærmere på årsaker til at det synes så vanskelig å implementere LOs sentralt vedtatte politikk lokalt på forbunds- og fagforeningsnivå. Undersøkelsen har dessuten en komparativ dimensjon ved at den tar utgangspunkt i en liknende studie utført av John Wrench (2004), som retter søkelyset mot politikk, strategier og holdninger overfor innvandrere i britisk og dansk fagbevegelse. Vi har dermed hatt en unik mulighet til å sammenholde situasjonen i den norske fagbevegelsen med situasjonen i disse to andre europeiske landene og analysere funnene fra Norge i en bredere politisk og institusjonell kontekst.

<sup>1</sup> De fem forbundene er presentert innledningsvis i rapporten. Vi har også gitt forbundene anonymiserte navn som likevel beskriver særtrekk ved dem i rapportteksten. For nærmere beskrivelse, se kap. 1.

Rapporten drøfter ulike faktorer som kan bidra til å forklare de forskjellene vi finner mellom de tre landenes fagbevegelser. På hvilken måte påvirkes valg av strategier og policy av faktorer som ligger utenfor selve fagbevegelsens domene, som for eksempel det politiske debattklimaet, sosioøkonomiske forhold eller trekk ved innvandererpopulasjonen?

## **Hvordan arbeider den norske fagbevegelsen for å inkludere innvandrere?**

Fagbevegelsen har en potensielt viktig rolle i kampen mot rasisme og diskriminering og i arbeidet med å styrke etniske minoriteters posisjon i arbeidslivet. Denne undersøkelsen viser at fagbevegelsen ikke bruker sitt potensial fullt ut. LO sentralt har i sitt handlingsprogram for 2001-2005 fastslått at innsatsen for å inkludere etniske minoriteter i arbeidslivet og i fagbevegelsen må intensiveres med tanke på å bekjempe etnisk diskriminering og styrke innvandrernes stilling på arbeidsmarkedet og deres deltakelse i fagbevegelsen. Det skisseres enkelte mer eller mindre konkrete tiltak som skulle gjennomføres i løpet av perioden for å nå dette målet. Til nå har imidlertid nokså lite blitt gjort av forbundene og fagforeningene lokalt når det gjelder tiltak for å inkludere innvandrere i arbeidslivet og i fagbevegelsen.

Kun to forbund har oversatt noe informasjon om forbundet til andre språk. Med et par unntak har ingen forbund eller fagforeninger/klubber noen spesielle strategier for å rekruttere innvandrere som medlemmer. Lokalt skyldes dette enten at det ikke oppleves som vanskeligere å rekruttere innvandrere enn andre arbeidstakere, at det er nærmest automatisk innmelding ved ansettelse, eller at det er få nyansettelser og dermed lite aktuelt å rekruttere nye medlemmer. Ved kun to av de ti arbeidsplassene vi besøkte fikk innvandrerne tilbud om språkopplæring. Dette har blitt iverksatt av arbeidsgiver etter påtrykk fra fagforeningene/klubbene. Forbunds nivået tar jevnt over i liten grad initiativ til å igangsette opplæringstiltak for innvandrere. Ingen av de fem forbundene hadde noen klar policy i forhold til å få til en representativ sammensetning av medlemmer og tillitsvalgte. Å registrere medlemmenes etniske bakgrunn kan være en måte å få oversikt over medlemsmassen og hvilke tiltak som kan og bør settes inn for å få til en mest mulig representativ sammensetning både der og i ulike beslutningsfora. Det er imidlertid en utbredt skepsis til å registrere medlemmenes etniske bakgrunn blant de intervjuede fra alle forbund og nivåer. Hovedargumentene mot å gjøre det er at det har liten nytteverdi og strider mot personvernloven. At innvandrere er underrepresentert blant tillitsvalgte og i sentrale beslutningsfora i fagbevegelsen, oppleves av flere som en *utfordring*, men anses i liten

grad for å være et *problem*. Det var en utbredt skepsis blant de intervjuede på alle nivåer til å benytte kvotering og reserverte plasser for innvandrere som metode for å sikre innvanderrepresentasjon i ulike beslutningsfora. Flere trakk imidlertid paralleller til kvinnekampen og pekte på hvordan kvotering har blitt brukt som virkemiddel for å få kvinner opp og frem i arbeidslivet. Det synes også å være en tendens til at de innvandrerne som er «mest norske» i oppførsel og måte å snakke på, lettere blir rekruttert til tillitsverv enn andre. Dette kan enten skyldes at medlemmene føler de får best gjennomslagskraft ved å velge de «mest norske» som tillitsvalgte, eller også at svært mange ikke-vestlige innvandrere opplever fagbevegelsen som noe fremmed og lite appellerende, og derfor i større grad vegrer seg for å ta på seg tillitsverv. Dette kan være et uttrykk for at fagbevegelsen ikke evner å forholde seg til mangfoldet som følger av et flerkulturelt arbeidsliv. Å få inn rollemodeller for innvandrere i fagbevegelsen ble av de fleste ansett som viktig for å sørge for at flere innvandrere vil delta aktivt i fagbevegelsen.

Hovedinntrykket er at det jevnt over jobbes lite systematisk på de forskjellige nivåene i forbundene for å etterleve målsettingene LO sentralt satte opp i sitt handlingsprogram for 2001–2005. Det er iverksatt svært få særtiltak i forhold til innvandrere etter påtrykk fra, eller i regi av, fagbevegelsen. Wrench (2004) opererer med en typologi som kategoriserer virkemiddelbruk på en fire punkts skala, hvor fargeblind likebehandling representerer den ene enden av skalaen og radikal positiv forskjellsbehandling den andre. Vi vil hevde at LO sentralt gir uttrykk for en politikk som beveger seg i retning av punkt to på skalaen, ved at de åpner for at det må iverksettes tiltak for å utjevne forskjeller som eksisterer mellom innvandrere og etniske nordmenn i samfunnet generelt, i arbeidslivet og i fagbevegelsen. Forbunds nivå og lokale fagforeninger gir på sin side for en stor del uttrykk for at det å behandle alle likt, uavhengig av etnisk opprinnelse, er det beste middelet for å sikre alle like muligheter. Vi vil dermed hevde at de befinner seg godt innenfor det Wrench (2004) omtaler som «fargeblind»-tilnærming.

## **Hvorfor er det så vanskelig å implementere sentral politikk lokalt?**

Det synes klart at sentrale handlingsplaner ikke så lett lar seg omsette til praktisk handling, verken på forbunds nivå eller ute i fagforeningene. Det syntes åpenbart at arbeidet med å iverksette LOs sentrale målsetninger om inkludering av minoriteter støtte på en rekke barrierer ute i organisasjonene.

For det første handler det om i hvilken grad LO sentralt har formulert en politikk som er så klar og målrettet at den lett lar seg implementere nedover i forbundene

og ute lokalt i fagforeningene/klubbene. Vi vil hevde at LOs handlingsprogram er preget av såpass vage formuleringer og et fravær av ansvarsfordeling som i seg selv gjør at den lokale implementeringen av inkluderingspolitikken blir vanskelig. Andre faktorer – som i hvilken grad forbundene og de lokale fagforeningene fokuserer på tema, konkurransesituasjon og kapasitetsbegrensninger – vil også påvirke hvorvidt organisasjonene satses på dette arbeidet. Mye tyder også på at selv om mange er opptatt av temaet i fagbevegelsen, så er bevisstheten rundt minoritetsspørsmål svakt forankret. Spørsmålene knyttet til integrering av etniske minoriteter overlates gjerne til enkeltpersoner med spesiell interesse for feltet, mens andre i liten eller ingen grad forholder seg til problemstillingene. Manglende kompetanse og problemforståelse hos de tillitsvalgte kan også være et hinder for effektiv implementering. Så godt som ingen av de intervjuede trakk frem etnisk diskriminering som et problem på arbeidsplassene. Det paradoksale her er at samtidig som LO har sentrale vedtak om at fagbevegelsen skal bekjempe alle former for diskriminering i arbeidslivet, mener tilsynelatende et flertall av de tillitsvalgte at dette problemet ikke eksisterer. Mye tyder på at de tillitsvalgte vegrer seg for å ta i bruk diskrimineringsbegrepet og heller tyr til mer kjente og trygge begreper som misforståelser, språkproblemer etc. Denne vegringen kan hindre fagbevegelsen i å innta en mer offensiv strategi i arbeidet mot diskriminering i arbeidslivet. LO har dermed en betydelig utfordring når det gjelder å definere hvordan diskriminering i dagens arbeidsliv arter seg, og hvordan diskrimineringsbegrepet kan innarbeides i de tillitsvalgtes begrepsapparat. Når det gjelder diskrimineringsproblematikk, er det et betydelig behov for mer kompetanse blant de tillitsvalgte.

Det mangler dessuten et mottaksapparat for å registrere hvilke behov ulike grupper arbeidstakere måtte ha, særlig i de tilfeller hvor det mangler sterke talspersoner som kan fronte sakene. Dette er ofte tilfellet for etniske minoriteters vedkommende. At mange innvandrere tar kontakt med SMED heller enn å ta opp saken med sin fagforening, tyder på at det finnes behov som ikke fanges opp av de tillitsvalgte. At organisasjonene ikke registrerer noen sterk etterspørsel etter bestemte ordninger, betyr derfor ikke nødvendigvis at det ikke er behov for dem. Mange tillitsvalgte mener at det ikke er behov for særskilte tiltak rettet mot inkludering av minoriteter fordi minoritetene selv ikke etterspør denne typen tiltak. Dette kan være problematisk dersom de gruppene det gjelder, i mindre grad har mulighet til å artikulere sine behov enn andre og ikke er klar over hva slags ønsker som kan fremmes.

Vi synes å spore en tendens til at de tillitsvalgte går langt i å fremheve politisk korrekte innvandervennlige holdninger. Det kan imidlertid settes spørsmålstejn ved om de gode holdningene overfor personer med minoritetsbakgrunn alltid fremmer evnen til å takle de konkrete problemene som kan oppstå i et fleretnisk arbeidsliv. Faren er at de politisk korrekte holdningene gjør at de tillitsvalgte ikke evner å se problemene i frykt for å virke støtende eller rasistiske i sine tilnærminger. Til tross

for mye gode holdninger eksisterer det en del strukturelle hindringer mot å gjennomføre en aktiv inkluderingspolitikk i organisasjonene. Vi vil argumentere for at løsningen på disse problemene ikke bare handler om å ha gode holdninger, men kanskje mer om å etterstrebe en tydeligere politikkkutforming, kompetanseheving og et fungerende mottaksapparat for denne typen saker.

Bildet er imidlertid ikke så entydig at ingen lokale klubber/fagforeninger har implementert en inkluderingspolitikk lokalt. Fire lokale fagforeninger skiller seg ut ved at de fører en meget aktiv politikk for inkludering av etniske minoriteter på arbeidsplassen og i foreningene. Alle de aktive fagforeningene er ledet av folk som har et personlig engasjement for problematikken. Mye av det som blir gjort lokalt må kunne tilskrives disse «ildsjelene». Dels har også disse foreningene noen kjennetegn som gjør at behovene for denne typen tiltak har blitt mer synlige. De har hatt et betydelig innslag av arbeidstakere med minoritetsbakgrunn over lengre tid. Bedriftene har dessuten et stort innslag av ufaglærte ansatte og personer med svake norskferdigheter. De fleste arbeidstakerne står lenge i jobbene, og fagforeningene har generelt meget høy organisasjonsprosent. Alle disse forholdene har bidratt til å synliggjøre behovet for å inkludere de gruppene av arbeidstakere som deltar lite, og som har spesielle behov. Ved bedrifter med høyere turnover og mer kompetent arbeidskraft blir disse behovene mindre synlige.

Våre informanter på lokalplanet oppgav at de i meget liten utstrekning mottok føringer ovenfra når det gjaldt denne typen saker, og mange etterlyste retningslinjer og større innsats fra forbundene og sentralt hold. Forbundenes manglende innsats overfor de lokale fagforeningene ble i stor grad bekreftet fra forbundenes side. Mange av våre informanter i forbundene ga uttrykk for at de var meget forsiktige med å legge føringer på de lokale foreningene i disse spørsmålene. Dette bunnet i stor grad i frykt for å «trøe løsninger ned over hodene» på de lokale foreningene.

Flere av forbundene begrunner sin manglende innsats med at det ikke etterspørres tiltak lokalt. På lokalt nivå begrunnes manglende innsats blant annet med at de ikke får noen retningslinjer fra sentralt hold. De som faktisk gjør noe, savner oppfølging og koordinering. Resultatet er ansvarspulverisering og i mange tilfeller handlingslammelse. Dette gjelder ikke bare forholdet mellom de lokale foreningene og forbundene, men ifølge våre informanter også i forholdet mellom forbundene og LO.

## **Norsk fagbevegelse i en europeisk kontekst**

I forhold til den fremstillingen Wrench (2004) gir av den britiske og danske fagbevegelsens valg av tilnærminger og strategier for å inkludere innvandrere, synes den norske fagbevegelsen å ha langt mer til felles med den danske enn med den britiske.

Fagbevegelsen i Storbritannia har tatt i bruk langt mer radikale virkemidler enn sine nordiske kolleger i arbeidet med å inkludere minoriteter og bekjempe diskriminering. Storbritannia har beveget seg lengst i retning av en tilnærming hvor de er villige til å behandle grupper forskjellig for at utfallet skal bli mest mulig likt. De britiske informantene gir også i minst grad uttrykk for at det å sette i verk særtiltak for innvandrere er kontroversielt eller vanskelig. Den britiske fagbevegelsen har i så måte erkjent at det ikke nødvendigvis er slik at *én* politikk for alle er det samme som en politikk for *alle*. Både den norske og den danske fagbevegelsen har på sin side et solid rotfeste i en tankegang om at formelt lik behandling av alle er det mest rettferdige, og flere av de danske og norske informantene gir uttrykk for en utstrakt skepsis i forhold til særordninger og særtiltak generelt. Denne skepsisen til særtiltak henger imidlertid ikke nødvendigvis sammen med rasistiske holdninger eller vond vilje hos de intervjuede i verken Danmark eller Norge. Det er tvert imot en utbredt antakelse at særordninger vil ha en negativ effekt gjennom å stigmatisere innvandrerne, gjøre majoriteten 'misunnelig' og derigjennom skape mer fremmedfrykt. Det spesifikke «anti-diskriminerings»- arbeidet ser også ut til å være lavere prioritert i norsk og dansk fagbevegelse enn i den britiske. Alle de norske forbundene og fagforeningene vi var i kontakt med, ga økonomisk støtte til diverse anti-rasistiske organisasjoner. Ingen hadde imidlertid innarbeidede rutiner for å takle enkeltsaker som handlet om diskriminering, og nesten alle benektet noensinne å ha hatt å gjøre med en diskrimineringssak. Wrench (2004) fant liknende resultater i Danmark. Et vesentlig spørsmål i rapporten er hva disse forskjellene mellom landene skyldes. Gjennomgangen av årsaksforhold tar utgangspunkt i fire hypoteser hentet fra Penninx og Roosblad (2000) ;

1. Det vil være lettere å få gjennomslag for inkluderingsiltak i økonomiske oppgangstider, når behovet for arbeidskraft er stort og det er liten konkurranse mellom minoritet og majoritet.
2. Jo mer innvandringsvennlige og kulturpluralistiske integreringsregimer i et land, jo større sannsynlighet for at fagbevegelsen setter i verk flere inkluderingsiltak
3. Jo sterkere fagbevegelse, jo større sannsynlighet for at det gjøres aktive fremstøt for å inkludere innvandrere i arbeidslivet og i fagbevegelsen
4. Fagbevegelsens opptatthet av inkludering av innvandrere vil henge sammen med egenskaper ved innvandrerbefolkningen

Vi finner at situasjonen på arbeidsmarkedet synes å påvirke type inkluderingsiltak som iverksettes, i alle fall på forbunds nivå. I oppgangstider vil det ansettes flere, og behovet for opplærings og informasjonstiltak i form av språkopplæring, oversatt informasjon og vervemateriell vil øke. Vi finner imidlertid ikke grunnlag

for å hevde at den mer dyptgripende policyen og holdningene innad i fagbevegelsen endres som følge av konjunktursvingninger. Våre data støtter heller ikke opp under hypotesen om at den politiske konteksten og integreringsregimet i et land har direkte konsekvenser for de valg fagbevegelsen gjør i forhold til policy og strategier. Fagbevegelsens innsats, holdninger og policy i Danmark og Norge fremstår som oppsiktsvekkende like, til tross for at den danske fagbevegelsen opererer innenfor et langt strengere integreringsregime. Verken våre eller Wrenchs (2004) data støtter heller antakelsen om at det er de sterkeste og mest innflytelsesrike fagbevegelsene som gjør mest for å sørge for etnisk likhet og forhindre etnisk diskriminering. Våre funn tyder imidlertid på at fagbevegelsens struktur og funksjonsmåte kan påvirke innsatsen på en mer indirekte måte. Fagbevegelsen i Storbritannia opererer innenfor en konfliktradisjon, mens de nordiske fagforeningene bedre kan beskrives som konsensusorienterte. Dette påvirker i seg selv den politikken som føres og de strategier som velges. Innenfor en konsensustradisjon anses forhandlinger som den beste måten å fremme interesser på. Resultatet blir gjerne mer forsiktige enn radikale tiltak. Måten fagbevegelsen er organisert på i Danmark, i tett forbindelse med a-kassene, har dessuten stor innvirkning på antall medlemmer som rekrutteres til fagbevegelsen. Høy organiseringsgrad i de nordiske landene vil i seg selv kunne legge en demper på tiltak som oppfattes som radikale for den vanlige arbeidstaker. Fagbevegelsen i Storbritannia har færre medlemmer, men er til gjengjeld mer radikal og mer ytterliggående i valg av strategier og tiltak. Det er grunn til å tro at den britiske fagbevegelsen tiltrekker seg medlemmer hovedsakelig fra venstresiden i politikken og blir en organisasjon for de mest venstreradikale i arbeidsstyrken, uavhengig av etnisk opprinnelse.

Storbritannia har dessuten, i tillegg til en *større andel* innvandrere enn Danmark og Norge, innvandrere med en annen bakgrunn og historie. Innvandrerne i Storbritannia har gjerne vært der over en lengre tidsperiode og kommer for en stor del fra tidligere britiske kolonier. Innvandrerne kan dermed antas å ha gjort seg erfaringer med britiske fagforeninger og å ha kjennskap til det britiske politiske systemet, arbeidslivet og det engelske språket. Innvandrermedlemmene i Storbritannia har på eget initiativ organisert seg i egne «svarte» nettverk parallelt med hovedorganisasjonen. Mye tyder derfor på at de britiske innvandrermedlemmene i større grad opererer som politisk radikale og selvgående premissleverandører for den politikk som føres i fagbevegelsen, enn hva tilfellet er i Danmark og Norge. I Danmark og Norge består innvandrerne i større utstrekning av flyktninger som har mindre forståelse for det nye vertslandets kultur og virkemåte, dårligere språkkunnskaper og større behov for tiltak som kan *hjelp*e dem til å bli integrert i vertssamfunnet. Dette er faktorer som langt på vei kan forklare hvorfor de to nordiske fagbevegelsene i større grad har fokusert på informasjon og språkopplæring enn den britiske.



## Summary

Roughly 100,000 immigrants from non-Western countries are currently employed in the Norwegian labour market – and not one of them participated in the LO<sup>1</sup> national congress in 2005. Yet, if the composition of the 315 participants were to represent the ethnic make-up of the Norwegian workforce, the number of non-Western participants should have been 14. The picture is less dim if one looks at the different trade unions' national conventions, but it is nevertheless doubtless that ethnic minorities are strongly underrepresented in the different bodies of the trade union movement. At the same time, ethnic minorities as a group have a vulnerable position in the Norwegian labour market: Non-Western immigrants have a higher rate of unemployment than ethnic Norwegians; tend to have jobs characterized by low pay, low status, and low opportunities for upward mobility; and generally have a weaker connection to working life (Djuve & Friberg 2004). Thus, the Norwegian trade unions are presented with the challenge of both including immigrants and their interests in the organizational life of the movement, and strengthening immigrants' position in the labour market. The focus of this report is the Norwegian trade union movement's reaction to this challenge. A central question for the trade unions is whether equal treatment is sufficient to achieve equal opportunities, or whether special policies should be applied to overcome structural barriers that ethnic minorities might encounter in the labour market, and meet special needs that certain groups might have.

In this study, we have taken a closer look at how five different national trade unions within LO have responded to this question. What measures are being taken to include minorities? Which measures are considered reasonable, which are controversial, and which are considered unfair or unrealistic? We have also examined why it has been so difficult to implement locally LO's central goals in this field. The report applies a comparative perspective, using as a starting point a similar study conducted by John Wrench (Wrench 2004). His study focuses on policies, strategies, and attitudes towards ethnic minorities within Danish and British trade unions. We therefore have a unique opportunity to compare the Norwegian trade union movement with the situation in Denmark and Britain, and analyze our findings in a broader political and institutional context. The report discusses different factors

<sup>1</sup> National trade union federation.

that may help explain the differences between the three countries. Specifically, in what way are strategies and policies influenced by factors outside the domain of the trade unions, such as the political climate, socio-economic conditions, or characteristics of the immigrants themselves?

## **How do Norwegian trade unions work to include ethnic minorities?**

Trade unions can potentially play a significant role in fighting racism and discrimination, and in bettering the position of ethnic minorities in the labour market. However, our study shows that the Norwegian trade union movement is not fully realizing this potential. In its plan of action for 2001—2005, the Norwegian LO states that the trade union movement's effort to include ethnic minorities must be intensified in terms of combating ethnic discrimination, strengthening minorities' position on the labour market, and increasing minority organizational participation. A number of more or less concrete measures to be initiated during the period are also mentioned.

However, there has thus far been little in the way of implementation at the local and associational levels. For example, only two of the five national trade unions have published information translated into major immigrant languages. At the same time, at the associational level, little has been done in terms of Norwegian language training. However, we did visit two workplaces in which language training was offered to immigrant employees, a scheme initiated by the employers after pressure from the trade unions. In terms of recruitment, with the exception of a small number of company-level trade union branches, there has been no initiation of particular strategies to recruit immigrant members. Trade union representatives claim that this is either because immigrants are as easily recruited as ethnic Norwegians, or because there is a low turnover and therefore little recruitment in general. Finally, none of the five national trade unions had any policies concerning representation of the ethnic breakdown of the workforce among members and representatives. One way of monitoring the situation and assessing the need for targeted measures is to register the ethnic background of members and representatives. This is, however, very controversial, and most of our informants were against the idea. Their principle argument against ethnic monitoring is that it would not be very useful in practice, and that it might violate privacy laws.

The low representation of ethnic minorities in trade union bodies was seen by many as a *challenge*, but few regarded this as a serious *problem*. Most informants on all levels were also against the idea of using reserved seats and positive discrimination

as a means of increasing minority representation in executive bodies. However, many of them drew a parallel to the struggle for equal rights for women, and how positive discrimination had been an effective means of strengthening women's position in organizations and in the labour market.

The tactic of recruiting immigrants that sound and appear to be the "most Norwegian" as union representatives seems to be a trend among all the associations. There may be several reasons for this: members may feel that their interests are best looked after by those that seem "most Norwegian"; conversely, or complementarily, many non-Western immigrants may see the trade unions as something strange and unappealing, and therefore hesitate to take up representative tasks. An alternative interpretation is that the trade union movement has failed to adjust to the new diversity of a multicultural workforce. At the same time, many informants underscored the importance of recruiting ethnic minority representatives as role models for the immigrant communities, so that more would take a more active role in trade union activities.

In terms of implementation of the goals regarding inclusion of minorities expressed in the LO's central action plans for 2001-2005, the main impression gained from this study is that the implementation efforts have been both few and unsystematic between the different levels of the trade union movement. In his study of the British and Danish trade union movement, John Wrench (2004) categorizes measures to include minorities on a four-point scale, with a "colourblind" approach at the one end of it and radical positive discrimination on the other. We argue that, in its central action plans, LO has moved to point two on Wrench's scale, by allowing for special policies in order to "level the playing field" for minorities, and stating that it intends to implement measures to neutralize differences that exist between minority and majority in the labour market, the labour organizations, and society as a whole. However, at the local and associational level, most informants contend that equal treatment, independent of ethnic background, is the best strategy for achieving equal opportunities. We therefore argue that this level employs what Wrench (2004) calls a "colourblind" approach.

## **Why is it so difficult to implement central LO policy?**

It seems clear that LO's central action plans are not easily translated into concrete measures at local and associational level. The implementation of the central policy on inclusion of ethnic minorities in the trade unions is hampered by a number of barriers in the lower level organizations.

First is the question of whether the targets articulated in LO's central documents are precise enough. We argue that LO's central action plans are so vague and devoid of clear statements on concrete measures, responsibilities, and time frames that it is difficult to implement them at the local level. This means that the formulation and implementation of concrete initiatives is dependent on the goodwill of local organizations. A central question is therefore whether individual associations and local unions choose to focus on this issue. Other factors, such as the situation of the labour market and organizational capacity, may also influence the priority this area is given. Despite the fact that many union representatives are concerned with this question, the awareness on minority issues seems to be weakly rooted and unevenly distributed in the organizations. Several informants complain that issues related to ethnic minorities are left to individual representatives that have a special interest in the field, while being ignored by the rest of the organization. Lack of competence among union representatives is also a major barrier to effective implementation, particularly regarding anti-discrimination policies. The paradox of the situation is that, while LO has passed resolutions to fight all forms of ethnic discrimination in the labour market, most union representatives seem to be of the opinion that this problem does not exist: most informants said that ethnic discrimination was not a problem in their area of responsibility, and union representatives hesitate to use the term "discrimination", even when they refer to situations in which discrimination is clearly relevant. Problems that arise with an element of discrimination are instead often ascribed to misunderstandings, language barriers, etc. This reluctance to recognise or 'call out' discrimination may be an obstacle to a more offensive strategy from the trade union movement against discriminatory practices in the labour market. Defining what constitutes discrimination in modern working life, and how to handle such cases on the local level, is therefore an important challenge for LO. More competence and central guidelines regarding discrimination against ethnic minorities are both necessary.

In particular, the trade unions generally lack sufficient capacity to register the kinds of needs different groups of employees may have – especially when, as is often the case with ethnic minorities, those groups lack strong spokespersons to promote their interests. The fact that a number of unionized minority workers contact SMED (Center Against Ethnic Discrimination) instead of their own trade unions when feeling unjustly treated in the workplace is symptomatic: although the number of workers so acting is not high, such action indicates that the unions are deficient in this area. Many trade union representatives feel that, because minority workers themselves have not cried out for special anti-discrimination or minority inclusion policies, there is no need for them. Yet the fact that the trade unions have not registered a heavy demand for these policies does not necessarily mean that such policies are not needed: minority workers, because of social and linguistic barriers, often

are less able to articulate their own needs, and may further be unaware that their needs are of any concern to the trade unions.

Many union representatives are eager to display “good values” in the form of immigrant-friendly attitudes. However, it is questionable whether this eagerness to show good values always enhances the ability to tackle the real problems that may arise in a multiethnic workforce. There is a danger that political correctness makes trade union representatives fail to acknowledge concrete problems, for fear of stepping on toes or being labelled racist. Moreover, despite widespread positive attitudes towards minorities in the trade unions, structural barriers to the implementation of effective inclusion policies do exist within the organizations. We argue that the solutions to this problem lie not so much in the display of good values, but in articulating clear central policies, raising the level of competence among local representatives, and creating the institutional capacity to register the kinds of needs that exist among less vocal parts of the workforce.

However, the picture is not uniform. Four of the local trade union branches stand out as having active policies aimed at including minority employees in the organizations and at the workplace. Each of these trade union branches is led by people that have a political commitment to, and personal interest in, minority issues, and much of what is being done at the local level can be ascribed to these individual enthusiasts. Yet these unions also share some features that make the need for inclusive policies more visible: they have had a large share of minority workers over a long period; the enterprises have a majority of low-skilled employees and immigrant workers with poor Norwegian language skills; turnover is low; and the level of unionization is high. Cumulatively, these factors have made the need to include marginalized groups of workers with special needs more visible. At workplaces with higher turnover and more skilled workers, this seems less acute.

Our informants at the local level told us that they received very little guidance from the central organizations regarding minority issues, and many of them said they wanted both LO and the national trade unions to take on a more active role in this issue. The national trade unions’ low level of engagement in minority issues was, to a considerable extent, confirmed by the informants at the associational level. Many of them told us that they were cautious of putting pressure on the local unions in these matters: inclusion and minority issues were regarded as delicate, and there was a widespread fear of “stuffing solutions down the throats of the locals”. Furthermore, the informants in the associations argued that their lack of involvement was due to the fact that there was no local demand for any such policies. At the same time, many local trade union branches justified their lack of action by the absence of central guidelines from the associations, and those unions that did have an active policy requested more central follow-up and coordination. The result is disintegration of responsibility and failure to act. This is not only true for the relationship between

local branch unions and national trade unions, but also for the relationship between the national trade unions and LO.

## **The Norwegian trade union movement in a European context**

On the basis of Wrench's (2004) account of British and Danish trade union policies and responses to immigration and ethnic minorities in the labour market, the Norwegian trade union movement has much more in common with its Danish than its British counterpart. The British trade union movement has adopted far more radical policies than its Nordic colleagues in its efforts to include minorities and combat discrimination. The willingness to treat different groups differently in order to achieve more equal outcomes is far greater in Great Britain than in the Nordic countries, and special policies for minorities are seen as much less controversial among the British informants. Conversely, both the Norwegian and the Danish trade union movements are more committed to the ideology of equal treatment, and many of the Norwegian and Danish informants express a deep-rooted scepticism towards special policies of any kind. This scepticism, however, does not reflect any negative attitudes towards immigrants and minorities; on the contrary, many informants fear that creating special policies for certain groups will have a negative effect for immigrants by generating more stigma, envy, and distance between indigenous and immigrant workers. Specific anti-discrimination work also has a lower priority in the Nordic countries than in Britain. For example, although all the Norwegian local and national trade unions in our study gave financial support to different anti-racist organizations and projects, none of them had working procedures in place to handle concrete cases of ethnic discrimination, and almost all of them denied ever having heard of or taken on such cases. Wrench (2004) found similar results in Denmark, whereas the British trade unions more frequently applied the term "discrimination" in their daily work.

Explaining these differences is a central objective of this report. As a starting point for the analysis, we have chosen four hypotheses from Penninx and Rooseblad (2000):

1. Getting support for initiatives to include immigrants and minorities in organizational and working life is easier in times of prosperity, when the need for labour is great and there is little competition for jobs between minority and majority populations.

2. The more liberal and culturally pluralistic the national integration regime and political climate, the more likely it is for trade unions to adopt policies and measures aimed at including minorities.
3. A strong national trade union movement will have more active inclusion and anti-discrimination policies than a weak one.
4. The level of trade union engagement in inclusion and anti-discrimination work is dependent on the size and characteristics of the immigrant population in the country.

We find that the labour market situation – at least on the associational level – seems to have an effect on the kind of inclusive measures adopted. In times of prosperity, more people are hired and the need for training, information, and recruitment increases. However, we do not find support for more permanent changes in policies and attitudes as a result of economic fluctuations. Neither do our data support the hypothesis that the national integration regime and political climate have substantial effects on trade union policies. Policies and attitudes in Norway and Denmark are surprisingly similar, despite the fact that the Danish trade unions operate within a political climate and an integration regime that are much less “immigrant-friendly” than the Norwegian. Neither do the assumptions that the strongest and most influential trade union movements are the most active in combating discrimination and creating equal opportunities find support in our data. However, our findings suggest that the structure and functions of the trade union movement have a different effect. The British trade unions are far more conflict-oriented than their Nordic counterparts, which are more oriented towards consensus and cooperation. This affects the kind of measures adopted. Within the tradition of consensus, negotiations are considered the best way to promote the interests of the employees, leading to less radical policies. The high level of unionization in the Nordic countries will in itself lead to more moderate policies, as the average worker may object to the more radical measures. In Britain, unionization is much lower, but the trade unions are much more radical in their strategies. Union members tend to belong to the political left, and the trade unions are therefore comprised of the most radical part of the workforce, independent of ethnic background.

The minority population in Great Britain is not only larger than in Norway and Denmark, but British immigrants also have different backgrounds and histories. Immigrants came to Great Britain much earlier than to the Nordic countries, and most of them came from former British colonies. Most of them are therefore familiar with the English language, as well as British-influenced trade unions, political systems, and working life. Union members with minority backgrounds have also organized themselves in “black” networks within the main organizations, and constitute a political factor in the unions to a much greater extent than they

do in the Norwegian and Danish trade unions. In Denmark and Norway, by contrast, the minority population is primarily comprised of refugees and other immigrants who are less familiar with the manners, culture, and language of their countries of residence, and therefore have a greater need for measures that could *help* them become integrated in their new countries. These factors may help explain why the Nordic trade unions have focused more on information and training, while the British have mainly focused on anti-discrimination and representation policies.

# Litteratur

- Antirasistisk senter (2000), *Rikets tilstand*. Rapport
- Arbeidstilsynet (2004), *Arbeidsmiljøloven i et fargerikt arbeidsliv*. Et samarbeidsprosjekt mellom 2. distrikt, 7. distrikt, 8. distrikt og TeVeBu. Rapport
- Blom, S. og A. Ritland (1997), «Trang økonomi, men færre enn antatt opplever diskriminering.» *Samfunnspeilet*. 1:2–16
- Brochman, G. og A. Hagelund (2005), *Innvandringens velferdspolitiske konsekvenser*. Nordisk kunnskapsstatus. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Castles, S. (1995), «How nation-states respond to immigration and ethnic diversity.» *New Community*, vol. 21, No 3
- Due, J. og J.S. Madsen (2001), «Fagbevægelsens struktur i det 20. århundrede. Forhandlingsystemet som problemløser og hindring for utvikling.» *LO-dokumentation*, Nr. 1
- Dølvik, J.E. og T.A. Stokke (1998), «Norway: The Revival of Centralized Concertation». I: A. Ferner og R. Hyman, red., *Changing Industrial Relations in Europe*. Blackwell publishers Ltd.
- Drøpping, J.A. og H. Kavli (2002), *Kurs for arbeid - Norskopplæring og yrkesdeltakelse blant ikke-vestlige flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 387
- Djuve, A.B. og K. Hagen (1995), «Skaff meg en jobb!» *Levekår blant flyktninger i Oslo*. Fafo-rapport 184
- Djuve, A.B. og J.H. Friberg (2004), *Innvandring og det flerkulturelle samfunn*. Fafo-notat 2004:32
- Djuve, A.B. (2005), «Hvem inkluderer innvandrere?» I: H. Torp, red., *Nytt arbeidsliv – Medvirkning, inkludering og belønning*
- FNs komité for de økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettighetene (2005), FN-rapport
- Khader, N. (2000), *Sammenførte erindringer*. København: Aschehoug

- Kirton, G. og A. Greene (2000), *The Dynamics of Managing Diversity: A Critical Approach*. Oxford: Butterworth-Heinemann
- Kjeldstadli, K., red. (2003), *Norsk innvandrings historie. Bind 3 I globaliseringens tid 1940 – 2000*. Oslo: Pax Forlag
- Kjellberg, A. (2002), «Ett nytt fackligt landskap – i Sverige och utomlands.» *Arkiv*, nr 86-87
- Kjellberg, F. og M. Reitan (1995), *Studiet av offentlig politikk – en innføring*. Oslo: TANO
- Koopmans, R. og P. Statham (2000), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Comparative European Perspectives*. Oxford: Oxford University Press
- Larsen, K.A., F. Longva, A. Pape og A. Reichborn (1997), *Bedriften som lærested. En gjennomgang av etter- og videreutdanning i norske bedrifter*. Fafo-rapport 212
- Lismoen, H. (2002), «Collective Bargaining in Europe 2001, Brussels». I: G. Fajertag, red.
- Longva, F. (1998), *Etter- og videreutdanning i norske bedrifter. En studie av ulikhetskapende prosesser i elleve bedrifter*. Hovedoppgave i sosiologi. Universitetet i Oslo
- Lund, M. og J.H. Friberg (2004), *En inkluderende fagbevegelse? Innvandrere og fagorganisering i renhold og hotell og restaurant*. Fafo-rapport
- Martens, A. (1995), *Preventing racism at the workplace: The Belgian national report*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
- Oakes, P.J. og J.C. Turner (1990), «Is limited information processing capacity the cause of social stereotyping?» *European Review of Social Psychology*, 1, 111–135 (4, 13)
- Penninx, R. og J. Roosblad, red. (2000), *Trade Unions, Immigration, and Immigrants in Europe 1960-1993*. Oxford: Berghahn
- Räthzel, N. (1999), «Workers of Migrant origin in Germany: Forms of Discrimination in the Labour Market and the Workplace». I: J. Wrench, A. Rea and N. Ouali, eds., *Migrants, Ethnic Minorities and the Labour Market: Integration and exclusion in Europe*. London: Macmillan

- Rogstad, J. (2001), *Sist blant likemenn? Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet*. Thesis-serien, Institutt for samfunnsforskning. Oslo: Unipax
- Rogstad, J. (2004), «Diskriminering som erfaring.» *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 2
- Soysal, Y.N. (1994), *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press
- Svendsen, S., m.fl. (1999), *Fremtidens fagbevegelse*. København: Institutt for Fremtidensforskning
- Svensen, E. og B. Svensson (2002), *Innvandrere i fagbevegelsen*. Fafo-rapport 392
- Teigen, M. (2000), «Documenting Discrimination: A Study of Recruitment Cases Brought to the Norwegian Gender Equality Ombud.» *Gender, Work and Organization*, (6) 2: 91–105
- Togeby, L. (2002), *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag
- Wrench, J. (2004), *Breakthroughs and blind spots – Trade union responses to immigrants and ethnic minorities in Denmark and the UK*. Oslo: Fafo

#### **URL**

[www.fai.a.se](http://www.fai.a.se)

[www.aif.dk](http://www.aif.dk)

[www.lo.no](http://www.lo.no)

[www.frp.no](http://www.frp.no)

[www.mmi.no](http://www.mmi.no)

[www.ssb.no](http://www.ssb.no)

<http://apu.idium.no/folkehjelp.no>

#### **Annet**

LOs prinsipielle handlingsprogram for perioden 2001 til 2005





# Én mann – én stemme?

Etniske minoriteter er svakt representert i fagbevegelsens organer. Samtidig står denne gruppen meget svakt i arbeidsmarkedet.

Fagbevegelsen har dermed en stor utfordring både med hensyn til å styrke innvandreres posisjon på arbeidsmarkedet og å inkludere innvandrere og deres interesser i organisasjonene. Temaet for denne rapporten er hvordan norsk fagbevegelse forholder seg til denne utfordringen, sammenlignet med britisk og dansk fagbevegelse. Spørsmålet som reiser seg, er om det er tilstrekkelig å behandle alle formelt likt, for å sikre alle like vilkår? Bør det heller etableres særtiltak spesielt rettet mot innvandrerguppen, for å motvirke strukturelle barrierer som enkelte grupper kan møte i arbeidslivet og i organisasjonene, og for å imøtekomme særskilte behov enkelte grupper kan ha?

