

Henriette Lunde og Jon Rogstad

Kunnskapsstatus om godkjenning av utenlandsk kompetanse og kunnskapsstatus om diskriminering i arbeidslivet

Henriette Lunde og Jon Rogstad

Kunnskapsstatus om godkjenning av utenlandsk kompetanse og kunnskapsstatus om diskriminering i arbeidslivet

© Fafo 2016
ISSN 0804-5135

Innhold

Innledning	7
Et urolig bakteppe.....	8
Data	9
Godkjenning av utenlandsk kompetanse	10
Godkjenningsaktørene	11
Autorisasjon for lovregulert yrke.....	12
Generell godkjenning.....	14
Faglig godkjenning	15
UVD ordningen	16
Godkjenningsordning for utenlandsk fagutdanning under etablering	17
Turbovurderinger	18
Oppsummering: utfordringer og tiltak	18
Manglende samordning mellom godkjenningsinstanser	18
Mangelfull informasjon til søkere og veiledere.....	19
Mangel på statistikk.....	19
Tilgang på kompletterende utdanning.....	19
Tilgang på praksis	19
Tilgang på påkrevde dokumenter	20
Press på UVD-ordningen	20
Godkjenningsordningenes legitimitet hos arbeidsgivere	20
Diskriminerende barrierer i arbeidslivet	21
Residualmetoden.....	23
Subjektive perspektiver på diskriminering	25
Observasjon	27
Felteksperimenter.....	27
Nyere studier av diskriminering	29
Innvandrere og lønnsdiskriminering.....	30
Overgangen fra utdanning til arbeid.....	30
Effekten av å hente ektefelle i hjemlandet	30
Erfaringsbaserte studier	31
Studier av det legale rammeverket.....	31
Betydningen av statlige ordninger	32
Nye felteksperiment.....	32
Observasjonsstudier – diskriminering som utilsiktet konsekvens	33
Avslutning og oppsummering	35
Godkjenning av kompetanse	35
Diskriminerende barrierer	37
Litteratur	39

Forord

Dette notatet er skrevet på oppdrag av Integreringsavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet. Formålet er å gi en oversikt over dagens system for godkjenning av utdanning tatt i utlandet, samt å gjøre rede for eksisterende kunnskap om diskriminerende barrierer i arbeidslivet. Forfatterne har arbeidet i fellesskap, men Lunde har hatt hovedansvar for delen om godkjenning av utdanning, mens Rogstad har hatt hovedansvaret for å skrive om diskriminering. Ved Fafo har Anne Britt Djuve vært kvalitetssikrer. Takk for gode innspill og forslag til forbedringer.

Oslo, mars 2016

Henriette Lunde og Jon Rogstad

Innledning

Formålet med dette notatet er å gi en oversikt over eksisterende kunnskap om to beslektede, men likevel forskjellige temaer. Det første handler om ordninger for å godkjenne utenlandsk utdanning. I denne delen vil vi, foruten å beskrive dagens regime, identifisere barrierer som gjør at det er vanskelig å kartlegge og godkjenne utdanning som er gjennomført utenfor Norge. Et velfungerende system for godkjenning fordrer at den substansielle kompetansen i en spesifikk utdanning identifiseres og helst relateres til liknende utdanningsløp i Norge. I tillegg er det en forutsetning at arbeidsgivere har tillit til ordningene. Rapportens andre tema dreier seg om arbeidsgivernes praksis. Her er vi særlig interessert i diskriminerende barrierer i arbeidslivet. Utgangspunktet er at diskriminering er uønsket for den enkelte og for samfunnsøkonomien. I notatet presenteres forskningsbidrag som samlet dokumenterer diskrimineringens art, omfang og årsaker.

Mens første tema berører spørsmålet om hva slags kompetanse en person besitter, gjelder den andre tematikken hvorvidt vedkommende får benyttet den kompetansen han eller hun har. Samlet sett kan temaene forstås i lys av hva Rogstad (2001) har omtalt som den tredelte integrasjonsutfordringen: For det første å erverve etterspurte kompetanse, for det andre å signalisere denne kompetansen på en måte som framstår som troverdig for potensielle arbeidsgivere, og for det tredje at arbeidsgivere faktisk tar den etterspurte kompetansen i bruk uavhengig av jobbsøkernes etniske bakgrunn.

Formålet med notatet er ikke å presentere en uttømmende analyse av de ulike bidragene. Framstillingen er tematisk, noe som resulterer i at teksten ikke er å regne som en bibliografi. Snarere vil forskning fra de siste ti årene brukes til å sirkle inn de viktigste temaene, for på den måten presentere en «state of the art».

Samtidig fordrer den valgte tilnærmingen omfattende kunnskapsinnhenting. Og ikke overraskende er det publisert mange arbeider om begge temaene de siste ti årene. En påfallende forskjell mellom de to temaene er likevel at mens de fleste er enige i at regimet for godkjenning av utenlandsk utdanning ikke fungerer tilfredsstillende, så er det tilsvarende fravær av samstemthet når det gjelder hva diskriminering er, hvordan fenomenet skal forstås, måles og diskuteres. Det sistnevnte viser også at omfattende debatt om et emne ikke er en garanti for at man finner fram til gode grep for å identifisere hva som er de sentrale utfordringene og gjøre noe med dem. Kanskje en del av problemet med diskrimineringsfeltet er at det finnes en type «uenighetsfellesskap», hvor forskere, partene i arbeidslivet, minoritetsorganisasjonene og andre aktører har inntatt posisjoner som over tid har blitt mer fastlåste enn reflekterende.

Et urolig bakteppe

Innledningsvis skal det påpekes at om ikke temaene vi diskuterer i notatet er nye, så er det en ganske ny situasjon Norge befinner seg i ved inngangen til 2016. Riktignok har det vært lavkonjunktur internasjonalt i flere år, men nå er de økonomiske utfordringene også mer merkbare her til lands. Likevel er Norge fortsatt i en svært gunstig situasjon, også relativt til våre naboland. Blant annet har ungdomsledigheten i Sverige vært oppe i om lag 25 prosent, og da er ikke alle de som har reist til Norge for å jobbe tatt med. Det siste året har situasjonen i Norge vært preget av større usikkerhet. Stigende arbeidsledighet og daglige skrivelser om usikre økonomiske utsikter har skapt en utrygghet på mange av landets arbeidsplasser. I følge Statistisk sentralbyrå økte den registrerte arbeidsledigheten blant personer med innvandrerbakgrunn fra 6,9 prosent i november 2014 til 7,0 prosent november 2015, mens den for resten av befolkningen gikk opp fra 1,9 til 2,1 prosent. Ser man befolkningen under ett var ledigheten 2,9 prosent i november 2015. Statistikken viser at det er betydelige forskjeller i ledighetsnivået mellom innvandrergrupper med opprinnelse i ulike land.

Utfordringene på arbeidsmarkedet er ikke forbeholdt personer med lav eller ingen kompetanse. En gruppe som har hatt en svært krevende situasjon i 2015, er ansatte i offshore og oljerelaterte jobber. Dette er yrkesgrupper som bare for kort tid siden var svært privilegerte hva gjelder lønn, arbeidstid og tilgangen på jobber (Aspøy & Rogstad 2012). Når dette er trukket fram her er det for å belyse at skiftene i økonomien er raske og uforutsigbare. Det er også verdt å trekke fram fordi vi vet fra tidligere forskning at innvandreres situasjon på arbeidsmarkedet er svært sensitiv for svingninger i økonomien. «Sist inn og først ut», er et uttrykk som er ment for å beskrive denne konjunktursensitiviteten.

Et annet utviklingstrekk som er relevant for å forstå dagens situasjon, er den store økningen i antall flyktninger som har kommet til Norge så vel som til andre europeiske land fra sommeren 2015 (Djuve 2016). Omfanget, styrken og den potensielle varigheten av flyktningsstrømmen har skaket politikere i hele Europa (Djuve 2016). Dels er man bekymret for de rent humanitære utfordringene, dels er man opptatt av hvilke framtidige økonomiske belastninger som følger med flyktingene. Dette har medført at enkelte, som Nina Hjerpset-Østlie fra Human Rights Service, hevder at vi nå ser starten på en ny folkevandring (*Aftenposten* 3. mars 2016). Hennes kilde er et uoffisielt notat fra ansatte i Utenriksdepartementet, hvor det heter at «Norsk opinion neppe er mentalt forberedt på migrasjonskrisens fulle tyngde. Det gjelder også kostnader og konsekvenser for andre budsjetter og politikkområder.» Betydelig mer tungtveiende er at det regjeringen har nedsett et eget utvalg, ledet av Grete Brochmann, som skal analysere utfordringer for velferdssamfunnet i en tid da det kommer et stort antall flyktninger til landet.

Data

Kildene som er benyttet i notatet er av to typer, viktigst er foreliggende litteratur, som i noen grad er supplert med intervjuer med utvalgte nøkkelinformanter i NOKUT, Helse- direktoratet, Utdanningsdirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

For å finne fram til aktuelle bidrag har vi gjort systematiske litteratursøk i de store databasene, som Google Scholar, Orioa, og DUO. I tillegg har litteraturlister, hjemmesider og aktuelle artikler vært kilder til å finne fram til øvrig aktuell litteratur. Søkeordene vi har benyttet er: «diskriminering i arbeidslivet», «diskriminering, arbeidsliv», «godkjenning av utenlandsk utdanning», «godkjenning av kompetanse fra utlandet», «godkjenning av innvandreres utdanning», voksenopplæring, godkjenning, utenlandsk utdanning». Utover egne søk, har vi også benyttet oss av foreliggende litteraturgjennomganger. Vi har ikke sett det som hensiktsmessig å overprøve disse oversiktene, men har heller bestrebet oss på å supplere disse oversiktene med nyere bidrag.

I tillegg har vi gjennomført et knippe intervjuer med aktuelle nøkkelinformanter. Dette er ikke gjort systematisk, og er derfor ikke å regne som noen form for fullverdig datainn- samling. Formålet har snarere vært å bli satt på sporet av aktuelle emner, og ikke minst få et oppdatert inntrykk av hvordan situasjonen arter seg for involverte aktører når vi nå skriver inngangen til 2016.

Godkjenning av utenlandsk kompetanse

Norge opplever for tiden en rekordstor tilstrømning av asylsøkere. Hovedvekten av disse kommer i fra Syria, Afghanistan, Irak og Eritrea. Hvor mange som skal få opphold og på hvilke vilkår er en pågående diskusjon, men en ting er de fleste enige om: det er avgjørende at flest mulig av de som bosettes kommer ut i jobb så raskt som mulig. Høy arbeidsdeltakelse, også blant innvandrere, er en forutsetning for videreføring av velferdsstaten som vi kjenner den (NOU 2011:7).

Det er ikke et mål for asylpolitikken at den skal være lønnsom, men det er en klar målsetting at så mange bosatte flyktninger som mulig skal være økonomisk selvstendige. Det er godt dokumentert at arbeid er viktig for en vellykket integrering. Arbeidsplassen er en av de viktigste arenaene for å lære språk, sosiale koder og få en tilhørighet til det norske samfunnet. Å få brukt medbrakt kompetanse er også viktig for den enkeltes selvfølelse og opplevelse av sosial anerkjennelse.

Flyktingene som kommer til Norge har i varierende grad med seg utdanning og arbeidserfaring. Basert på erfaringer fra Sverige og Tyskland, samt vurderinger fra OECD, er det grunn til å tro at mange av de syriske flyktingene er relativt velutdannet.¹ Utdanning fra Syria er likevel ikke nødvendigvis direkte omsettelig i det norske arbeidsmarkedet. Utfordringen er å konvertere den medbrakte kompetansen til en allmenn akseptert standard, en gjengs valuta, som tilfredsstillende kravene i det norske arbeidsmarkedet. Hvordan dette kan gjøres på en måte som på en og samme tid oppfyller arbeidsgivernes krav til troverdighet, utdanningsinstitusjonenes krav til faglig autonomi og samfunnets krav til sikkerhet har blitt diskutert i 30 år.

Det vil ofte knytte seg usikkerhet til det substansielle innholdet i utenlandske utdanninger, særlig fra utdanningsinstitusjoner utenfor EU/EØS. Hvilken kompetanse man opparbeider som resultat av et bestemt utdanningsløp vil variere fra land til land. En sammenligning av læreplaner kan avgjøre hva en søker *skal* kunne, men ikke hva han kan. I mange land vil det være svært store kvalitetsforskjeller nasjonalt mellom ulike utdanningsinstitusjoner. Kvaliteten på de enkelte institusjoner kan også variere over tid, særlig gjelder dette i konfliktområder. Fire år ved et universitet Aleppo kan gi et helt annet læringsutbytte enn fire år ved et universitet i Athen eller ved universitetet i Agder. Det må også tas høyde for at korrupsjon i utdanningsinstitusjoner er utbredt i flere av landene det søkes om å få godkjent utdanning fra.

¹ <http://www.uniform.uio.no/nyheter/2015/10/nokut-vurderer-tilliten-til-syriske-dokumenter.html>

Godkjenningsaktørene

Det norske godkjenningslandskapet for utenlandsk utdanning er komplisert og fragmentert. Den mest sentrale aktøren er NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen. NOKUT gir generell godkjenning for høyere utdanning etter søknad fra enkeltpersoner og bistår de andre godkjenningsaktørene i deres arbeid. NOKUT gir også råd om utenlandsk utdanning til arbeidslivet, myndighetene og utdanningssektoren. NOKUT har i tillegg et samordningsansvar for informasjonsformidling og er nasjonalt ENIC NARIC kontor.² Til NOKUTs ansvarsområde ligger også å føre og kvalitetssikre GSU-listen,³ å være kontaktpunkt for EU-direktivet om godskriving av yrkeskvalifikasjoner og å være nasjonalt kontaktpunkt for det europeiske kvalifikasjonsrammeverket/nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring.

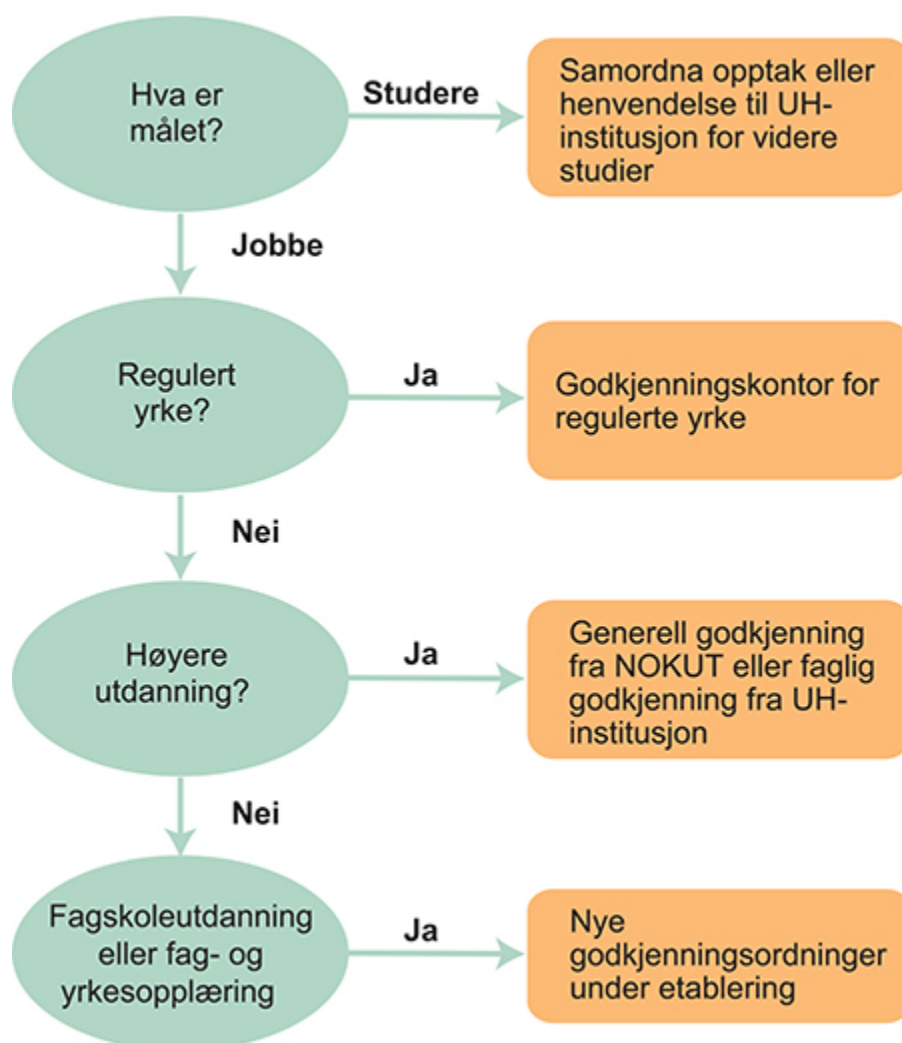
For godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, det vil si lovregulerte yrker, finnes det rundt 180 ulike godkjenningsordninger. Disse er lagt til 18 statlige godkjenningskontorer som igjen er underlagt 12 departementer. Det er Helsedirektoratet som mottar flest søknader om godkjenning for lovregulert yrke. Et flertall av godkjenningsinstansene mottar under 20 søknader i året (NOU 2011: 14).

Universitets- og høyskolesektoren gir faglig godkjenning av høyere utdanning på sine fagområder, og vurderer om søkere tilfredsstillende opptakskrav ved opptak til videre utdanning. For opptak til bachelornivå skjer dette gjennom samordnet opptak. For opptak på master- og doktorgradsnivå skjer vurderingen ved det enkelte lærested. Per i dag eksisterer det ingen formell ordning for godkjenning av utenlandsk yrkesfaglig utdanning. Fylkesmannen har mulighet til å vurdere utenlandsk yrkesfagopplæring på videregående nivå, men ordningen er ikke lovpålagt og vedtaket er ikke juridisk bindende. Det finnes heller ingen godkjenningsordning for fagskoleutdanning. Meld. St. 16, «Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring», varsler at regjeringen vil etablere nasjonale godkjenningsordninger for utenlandsk fagopplæring og fagskoleutdanning (2015-2016). De nye godkjenningsordningene skal ligge under NOKUT og skal etter planen være operative i løpet av 2016 og 2017.

De mange ulike godkjenningsordningene og aktørene som er involvert gjør systemet komplekst og uoversiktlig. I tillegg styres ordningene etter forskjellige prinsipper og lovverk basert på ulike hensyn og formål (Meld. St. 16 2015-2016). For søkere som ønsker medbrakt kompetanse godkjent, kan systemet være svært vanskelig å navigere i. Hvor du skal henvende deg, hvordan du skal søke og hvilken dokumentasjon som må framskaffes avhenger blant annet av formålet med godkjenningen (jobb eller utdanning), hvorvidt yrket er lovregulert eller ikke, hvorvidt man er EØS-borger eller ikke, og hvorvidt man har tilstrekkelig dokumentasjon på kompetanse eller ikke.

² ENIC og NARIC er nettverk av nasjonale kontorer som informerer om godkjenning av utenlandsk utdanning og utdanningssystemer i ulike land. *ENIC: European Network of Information Centres in the European Region. NARIC: National Academic Recognition Information Centres in the European Union.*

³ Listen over krav til generell studiekompetanse for søkere med utenlandsk utdanning



(Meld. St. 16 2015:2016, 83)

Autorisasjon for lovregulert yrke

Per i dag finnes det rundt 180 lovregulerte yrker i Norge. For å få utøve disse yrkene kreves godkjenning, sertifisering eller autorisasjon fra ulike myndigheter. Godkjenningsordningene skal sikre at personell som autoriseres har minimumskvalifikasjonene som er regulert i lov eller forskrift, og dermed den nødvendige kompetansen for yrket de skal virke i.

En kartlegging foretatt i 2009 konkluderte med at godkjenningsfeltet for lovregulerte yrker er sammensatt og dårlig koordinert. Den enkelte godkjenningsinstans er delegert betydelig ansvar fra ansvarlig fagdepartement og det er lite dialog og samordning på tvers av godkjenningsinstansene (Rambøll 2009). Kartleggingen viste videre at manglende og komplisert informasjon til søker, dårlig kommunikasjon mellom søker og godkjenningsinstans og uklart overordnet ansvar for godkjenningsordninger skapte barrierer, særlig for ikke-europeiske søkere.

Det er ulike regler for godkjenning for borgere innenfor og utenfor EU/EØS. Godkjenningsordningen for EØS-borgere er regulert av EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv (2005/36/EF). Yrkeskvalifikasjonsdirektivet gir EØS-borgere rett til å utøve yrket sitt i andre EU/EØS-land dersom man har denne retten i hjemlandet. Vertslandet kan stille tilleggskrav som språkkunnskaper og kunnskaper om nasjonale forhold. Dersom disse forutsetningene er oppfylt, kan man søke om godkjenning av yrkeskvalifikasjonene sine i et annet medlemsland. Det er likevel et krav at nivået på utdanningen korresponderer med det norske utdanningsnivået. Utdanningsdirektoratet oppgir at de for søkere innenfor EU/EØS og Sveits er forpliktet til å tilby utligningstiltak hvis det er vesentlige avvik fra norsk utdanning. Søkeren kan da velge mellom prøveperiode og egnethetsprøve. Etter fullført utligningstiltak gis det godkjenning. Søkere fra utenfor EU/EØS og Sveits får avslag ved vesentlige avvik. For ytterligere å forenkle godkjenningsprosessene for søkere innen EU/EØS planlegges det å innføre et profesjonskort (Meld. St. 16 2015-2016).

For søkere utenfor EU/EØS fortoner søknadsprosessen seg komplisert og krevende. Meld. St. 16 rapporterer om varierende og mangelfull oppfølging av søkere utenfor EØS (2015-2016). Informasjon om søknadsprosessen er vanskelig tilgjengelig og søknadsprosessene er preget av mangel på forutsigbarhet og likebehandling. Enkelte opplever avslag uten begrunnelse. Søkere utenfor EU/EØS møter også i større grad individuelle utfordringer knyttet til språk og forståelse av hvilke krav som stilles til dokumentasjon, inkludert krav til verifisering av dokumenter (Rambøll 2009). Asylsituasjonen ventes å gi en økning i antall søkere fra land utenfor EU/EØS. I henhold til Barne- og likestillingsdepartementets handlingsplan 'Vi trenger innvandrernes kompetanse' er saksbehandlingssystemene og kapasiteten ikke tilpasset en økning (BLD 2013).

Den nye stortingsmeldingen varsler at regjeringen vil vurdere tiltak som gir økt forutsigbarhet, større grad av likebehandling og enkel tilgang til informasjon og veiledning for ikke-EØS-borgere som søker om godkjenning til lovregulert yrke (Meld. St. 16 2015-2016). Av konkrete tiltak nevnes en vurdering av mulighetene for å legge tilsvarende prinsipper som i EU yrkeskvalifikasjonsdirektiv til grunn for søkere også fra land utenfor EØS og vurdering av en felles informasjonsportal for alle godkjenningsinstansene.

Godkjenningsinstansene for lovregulerte yrker kan kreve bekreftelse fra en norsk utdanningsinstitusjon om at de formelle kravene til utdanning er oppfylt. Det er imidlertid ikke obligatorisk for utdanningsinstitusjoner å gi dette. Det betyr at kandidaten selv blir gitt ansvaret for å finne et universitet eller høyskole som er villig til å gi en faglig godkjenning. Utdanningsdirektoratet krever generell godkjenning fra NOKUT før de behandler søknader om yrkesgodkjenning fra personer utenfor EU/EØS. For søkere som er EU/EØS-borgere har de tilgang på tilsvarende informasjon gjennom EUs Internal Market Information System (IMI). NOKUT behandler alle søknader som kommer inn, men prosessen er tidkrevende for kandidaten, som vil måtte vente opp mot to måneder på en generell godkjenning før han eller hun kan søke om yrkesgodkjenning.

Mange søkere fra land utenfor EU får avslag med beskjed om behov for påbygging i form av tilleggsutdanning og/eller veiledet praksis. Mange søkere, blant annet med pedagogutdanninger, ikke får godkjent det første studieåret fra sitt hjemland av NOKUT. En fireårig bachelorgrad blir dermed vurdert som treårig. Disse søkerne får dermed avslag fra Utdanningsdirektoratet fordi kravet er fire års høyere utdanning.

Tilgang på påkrevd påbygging er avgjørende for at innvandrere kommer i relevant arbeid. Per i dag finnes det ingen egen nasjonal ordning for kompletterende utdanning. For lovregulerte yrker er det departementet med ansvar for det respektive yrket som har ansvar for at det finnes kompletterende utdanning. Det foreligger heller ikke tilstrekkelig statistikk og systematisk kunnskap om hva slags påbygging søkerne trenger for å tilfredsstille kravene til godkjenning (Meld. St. 16 2015-2016).

For yrker med få søkere kan det være et problem at det mangler tilbud om enkeltfag eller moduler, eller at de tilbys svært sjelden. Det kan bety lang ventetid for den enkelte søker. Få studenter gjør det også ressurskrevende for utdanningsinstitusjonene som tilbyr utdanningen (NOU 2010: 7, Rambøll 2014). Men også yrker med relativt mange søkere, som helsefag, mangler tilbud om kompletterende utdanning.

Erfaringer fra Sverige viser at en god organisering av kompletterende utdanning kjennetegnes av at den er hjemlet i lov/forskrift, finansiert gjennom øremerkede midler til utdanningsinstitusjonen og at flere læresteder samarbeider om å tilby et opplegg (Rambøll 2014, Meld. St. 16 2015-2016). Regjeringen tar i Meld. St. 16 til orde for å styrke tilbudet om kompletterende utdanninger i høyere utdanning etter mal av Sverige (2015-2016). Dette ble først foreslått i NOU 2011: 14.

En annen utfordring som møter kandidater som ønsker å praktisere sitt yrke i Norge er kravet om veiledet praksis. Norske profesjonsutdanninger har ofte et betydelig innslag av veiledet praksis sammenlignet med tilsvarende utdanning fra andre land (Meld. St. 16 2015-2016). Det er opp til den enkelte søker å skaffe seg en praksisplass som tilfredsstiller kravet for godkjenning. En kartlegging i 2009 viste at det var stor mangel på komplette praksisplasser og anbefalte en styrking av insentiver overfor virksomheter og arbeidsgivere for å ta inn søkere som mangler praksis for godkjenning. Det ble også foreslått økt bruk av ferdighetstester som en del av søknadsprosessen for lovregulerte yrker (Rambøll 2009). Det ble avdekket at mangelen på praksisplasser var spesielt stor i helseyrker, en sektor med udekket behov for arbeidskraft. Tilgangen på veiledet praksis vil variere mellom ulike yrkesgrupper avhengig av arbeidsmarkedet. For eksempel møter fysioterapeuter med utenlandsk utdanning i dag et ganske mettet arbeidsmarked, og vil ha problemer med å få veiledet praksis som kompenseres for norsk turnustjeneste. Andre yrkesgrupper, som bioingeniører og optikere, har enklere tilgang på praksis. For sykepleiere er praksis innen geriatri og hjemmesykepleie enklere å få gjennomført enn sykehuspraksis og psykiatripraksis.

Generell godkjenning

Bare lovregulerte yrker har et formelt krav om godkjenning. I ikke-regulerte yrker er det opp til arbeidsgiver eller utdanningsinstitusjon å avgjøre hvorvidt kandidaten er kvalifisert. I praksis er det krevende for arbeidsgivere å vurdere utenlandsk kompetanse og relatere denne til det norske utdanningssystemet. Mange arbeidsgivere anser det heller ikke som sin oppgave (Rogstad 2001). Det kan også være behov for å verifisere at dokumenter er ekte.

NOKUT tilbyr en generell godkjenning av høyere utdanning. En generell godkjenning er en verifisering og kvalitetssikring av medbrakt utdanning. Den konverterer utenlandsk

utdanning til det norske gradssystemet og gir et juridisk bindende vedtak med vitnemålstatus. I godkjenningsprosessen vurderes lærestedets og kvalifikasjonens status i utdanningslandet, utdanningens lengde og utdanningens nivå. Vedtaket beskriver lengden på utdanningen, hvor mange studiepoeng den tilsvarer og hvilken akademisk grad den eventuelt tilsvarer i Norge. En utenlandsk mastergrad kan vurderes som tilsvarende en norsk bachelorgrad dersom grunnutdanningen er kortere enn i Norge. Generell godkjenning er ment å gi svar på tre spørsmål fra arbeidsgiver: Er kvalifikasjonene like gode som norske kvalifikasjoner? Hva tilsvarer de i forhold til norske grader? Er dokumentene ekte? Den generelle godkjenningen sier ingenting om det faglige innholdet i utdanningen.

Generell godkjenning kan være nyttig for å dokumentere kompetanse og verifisere dokumenter i en jobbsøkerprosess eller ved lønnsinnplassering. Generell godkjenning oppleves også som et kvalitetsstempel på utenlandsk utdanning og reduserer frykten for juks (NOKUT 2013).

Stadig flere søker om generell godkjenning av høyere utdanning. I 2015 var det over 7,500 søknader, en økning på 15 prosent fra året før. For inneværende år er det ventet rundt 10,000 søknader, en vekst på 30 prosent fra 2015. Dette skyldes primært et økt antall søkere fra Syria. NOKUT gav i 2014 gradslakestilthet til 5,128 søkere (NOKUTs årsmelding 2015). Dette er et antall som ligger like under tallet på det antall grader som Universitet i Oslo utstedte i 2013.

En fersk undersøkelse viser at kun en av fire arbeidsgivere kjenner til NOKUTs generelle godkjenning. 63 % oppga at godkjenning av utenlandsk utdanning er viktig, eller svært viktig, i helhetsvurderingen av en kandidats kompetanse. De som kjente til NOKUT var mer positive enn de som ikke kjente til NOKUT (Damen og Moe 2015). Blant jobbsøkere som har brukt generell godkjenning oppgir snaut halvparten (48 %) at arbeidsgiver kjenner godt eller svært godt til godkjenningen (NOKUT 2014). Litt over halvparten (55 %) mener godkjenning har vært nyttig eller svært nyttig i jobbsøkerprosessen og rundt en tredjedel (36 %) mener at vedtaket har hatt stor eller meget stor betydning for å få høyere lønn. Dette kan tyde på at økt kjennskap til generell godkjenning og NOKUT, kan øke ordningens relevans og gjøre det lettere for arbeidsgivere å ansette søkere med utenlandsk utdanning.

Faglig godkjenning

I motsetning til generell godkjenning gir faglig godkjenning en dokumentasjon også på utdanningens innhold. En faglig godkjenning setter søkerens utdanning opp mot en spesifisert akkreditert utdanning ved et norsk universitet eller høyskole. Det er utdanningsinstitusjonen selv som foretar vurderingen og utsteder godkjenningen. Det gis to typer faglig godkjenning: faglig jevngodhetsvurdering og fritak.

Faglig jevngodhetsvurdering vil si at utdanning vurderes som tilsvarende en norsk grad eller studieprogram i innhold, bredde og dybde. Det innebærer også retten til å bruke utdanningens tittel, forutsatt at den ikke er lovregulert. Fritak vil si at utdanningen vurderes til å tilsvare deler av et bestemt studieprogram ved en bestemt utdanningsinstitusjon. Dersom utdanningen vurderes til ikke å være jevngod med norsk utdanning er den eneste muligheten til å oppnå godkjenning å gjennomføre utdanningen på nytt i den norske UH-sektoren (eventuelt i andre land som har utdanningsløp som godkjennes men dette er

sjelden aktuelt). Dette vil kreve dokumenterte forkunnskaper i norsk og som regel medføre et langt utdanningsløp. Faglig godkjenning gjøres primært av UH-sektoren i forbindelse med opptak av studenter.

Siden faglig godkjenning dokumenterer innhold og kvalitet er det sannsynlig at den gir lettere tilgang til arbeidsmarkedet enn en generell godkjenning. Men faglig vurdering er ressurskrevende og det blir ikke gitt øremerkede midler til godkjenning av utenlandsk utdanning. OECD har påpekt at UH-sektoren mangler incentiver for å bedrive denne typen vurderingsarbeid. De blir ikke kompensert for arbeidet og ikke vurdert på output. Godkjenningene er tidkrevende og arbeidet mangler transparens (OECD 2009). Det ble i utredningen «Bedre integrering – Mål, strategier og tiltak» anbefalt at personer med høyere utdanning gis rett til å få vurdert medbrakt kompetanse ved høyskole eller universitet (NOU 2011: 14).

UVD ordningen

I henhold til Lisboa-konvensjonens artikkel VII har Norge forpliktet seg til å ha godkjenningsordninger som også tar høyde for flyktninger og personer i flyktningelignende situasjoner. Godkjenningsordning for personer uten verifiserbar dokumentasjon (UVD-ordningen) ble opprettet i 2013 og erstattet «flyktningordningen». Ansvar for godkjenning av utdanning hvor dokumentasjon mangler eller ikke anses som pålitelig ble dermed flyttet fra UH-sektoren til NOKUT.

UVD-ordningen er tid- og ressurskrevende både for søkere og godkjenningsinstans. Søkerne får et kartleggings skjema som de returnerer til NOKUT, sammen med dokumentasjon på språkkunnskaper og oppholdstillatelse. Deretter følger en prosess som kombinerer vurdering av rekonstruksjon, dokumentasjon, tester, hjemmeoppgaver og faglige diskusjoner. UVD-ordningen munner ut i et vedtak om generell godkjenning. Den eneste forskjellen er at det står på dokumentet at det er gjort på bakgrunn av en sakkyndig vurdering.

Alle søkere må først søke generell godkjenning. Først etter avslag begrunnet i mangel på verifiserbar dokumentasjon kan man henvises videre til UVD-ordningen. Dette til tross for at enkeltes land utdanningspapirer, for eksempel Afghanistan og Somalia, har så svak notoritet (troverdighet) at de ikke kvalifiserer for generell godkjenning. NOKUT begrunner dette med at de gjennom søknad om ordinær godkjenning raskt og enkelt kan sile ut søkere med utdanninger som ikke er gjenkjennbare i henhold til regelverket. Det kan for eksempel dreie seg om søknader om studier som ikke er på nivå med høyere utdanning eller hvor institusjonen ikke var akkreditert av utdanningsmyndighetene i landet da dokumentene ble utstedt. NOKUT oppgir at saksbehandlingstiden for saker fra landene med svak notoritet vanligvis er kort før de eventuelt henvises til UVD-ordningen.

UVD-ordningen har blitt møtt med interesse i utlandet og gis rosende omtale i en evaluering foretatt av ENIC-NARCIC (2015). I følge NOKUT er tilbakemeldingene fra kandidatene som har benyttet ordningen at vedtaket har vært nyttig for innpass på arbeidsmarkedet, karriereutvikling og opptak på norsk UH-institusjon.

UVD-ordningen er under press på grunn av økt søknadsmengde fra land med mange flyktninger som Syria, Eritrea, Somalia, Afghanistan og Irak. NOKUT forventer godt over 2,000 søknader fra personer med kvalifikasjoner fra disse landene i løpet av 2016. Alle

søkere fra Somalia, Afghanistan og Irak, samt mange av søkerne fra Syria, henvises til UVD-ordningen.

For å kvalifisere for UVD-ordningen kreves det at a) søkeren har permanent oppholdstillatelse i Norge, og b) har gode kunnskaper i et skandinavisk språk eller engelsk. Mange av de nyankomne flyktningene vil ikke tilfredsstill disse kravene. For å være forberedt på en situasjon hvor store grupper av flyktninger står uten et tilbud om godkjenning, har NOKUT iverksatt et pilotprosjekt for å vurdere flyktningers kvalifikasjoner. Metoden som legges til grunn er basert på NOKUTs og UK NARICs forslag om det europeiske kvalifikasjonspasset for flyktninger. Et nøkkelement i vurdering er et strukturert intervju gjennomført av erfarne saksbehandlere. NOKUTs kvalifikasjonspass for flyktninger vil være et supplement til dagens UVD-ordning. Sammenlignet med UVD-ordningen vil den være vesentlig billigere og raskere å gjennomføre, men vil ikke kunne ut i et juridisk bindende vedtak.

Godkjenningsordning for utenlandsk fagutdanning under etablering

Per i dag finnes det ingen formell godkjenningsordning for fagutdanning i yrker som ikke er lovregulerte. Dette inkluderer de fleste fag- og svennebrev på videregående nivå. Det foreligger heller ingen individuell rett til å få utdannelsen sin vurdert. Noen fylkesmenn foretar en vurdering på et frivillig grunnlag, men ordningen har ikke hjemmel i lov eller forskrift. Fylkesmannen kan vurdere om fagkompetansen fra utlandet er likeverdig med den norske utdanningen, men har ikke myndighet til å gi en formell godkjenning. Det betyr at arbeidsgiver ikke har plikt til å rette seg etter en slik vurdering. Det er heller ikke alle Fylkesmenn som tilbyr tjenesten.

Alternativt kan kandidaten be om en realkompetansevurdering eller praksiskandidatordning for så å få utstedt et kompetansebevis. Dette er en rettighet for voksne som har rett til grunnskole eller videregående i Norge. Kompetansebeviset kan brukes til å søke opptak til skole eller studier med eventuell avkortning for dokumentert kompetanse. Det har tidligere blitt påpekt at språkkrav i norsk har vært en utfordring for realkompetansevurdering av innvandrere (NOU 2011: 14). Dette er nå foreslått endret slik at realkompetansevurdering skal kunne foregå på andre språk enn norsk og samisk (Meld. St. 16 2015-2016). Kandidatene vil fortsatt bli møtt med språkkrav når de søker opptak til ordinær yrkesopplæring.

Mangelen på en formell godkjenning av utenlandsk fagutdanning har vært en stor svakhet ved det norske godkjenningssystemet (OECD 2009, NOU 2010:7, Brautasetutvalget 2007). Muligheten for en godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, også til ikke-regulerte yrker, er viktig for å gi utenlandske jobbsøkere tilgang til arbeidsmarkedet, sikre dem jobber i henhold til kvalifikasjoner, trygge lønns- og arbeidsvilkår, samt forebygge arbeidslivskriminalitet. Regjeringen varsler at de vil opprette nasjonale godkjenningsordninger for utenlandsk fagopplæring (NKR⁴ 4) og fagskoleopplæring (NKR 5) som forvaltningsmessig skal samordnes med generell godkjenning av høyere utdanning hos NOKUT (Meld. St. 16 2015-2016). Lovverket som vil regulere dette antas å bli vedtatt i løpet av første halvår 2016. Etter planen skal det åpnes for søknader om godkjenning av fagopplæring høsten

⁴ Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring

2016. Ordningen vil i første omgang dekke noen få fagutdanninger fra spesifikke land, for deretter gradvis å innføre nye land og fagområder. For fagskoleutdanning er det gitt signaler om at godkjenningsordningen skal etableres fra 2017. Implementeringen av ordningen vil utredes etter føringer fra Kunnskapsdepartementet.

Turbovurderinger

I tillegg til generell godkjenning tilbyr NOKUT to turbovurderinger: turbovurdering for arbeidsgivere og turbovurdering for UH-sektoren i forbindelse med opptak til Ph.D. Turbovurderingen for arbeidsgivere gir en vurdering om hvorvidt utdanningen er godkjent i utdanningslandet, hvilken grad den utenlandske utdanningen tilsvarer i det norske utdanningssystemet og hvilket fagområde utdanningen er tatt innen. Turbovurdering for UH-sektoren gis i forbindelse med opptak til Ph.D, og gir en kort vurdering av omfanget og nivået på den utenlandske høyere utdanningen. Svar skal normalt gis i løpet av 5 virkedager. NOKUT mottok over 250 turbo- og rådssaker fra arbeidsgivere og UH-sektoren i 2015. Det forventes at ordningene vil øke i omfang etter hvert om de blir mer kjent. Vurderingene er ikke juridisk bindende vedtak, men veiledende råd til arbeidsgivere, andre myndigheter eller institusjoner i en avgrenset prosess.

Oppsummering: utfordringer og tiltak

Det er en kjensgjerning at dagens system for godkjenning av utenlandsk kompetanse ikke fungerer optimalt. Mangel på effektive godkjennings- og suppleringsordninger gjør at norsk arbeidsliv ikke får brukt innvandreres medbrakte kompetanse godt nok (NOU 2011:14). Det skaper en unødig høy terskel inn i arbeidslivet og er medvirkende til at innvandrere i langt større grad enn befolkningen forøvrig befinner seg i yrker de er overkvalifiserte til (Villund 2014).

Stortinget vedtok i desember 2015 å be regjeringen gjennomgå systemet for godkjenning av utdanning fra andre land, på bakgrunn av at mange søkere med høy utdanning opplever systemet som «tungrodd, vanskelig og unødvendig strengt» (Inst. 12 S 2015-2016). Flyktningssituasjonen fører til økt press på ordningene gjør behovet for å effektivisere, korte ned behandlingstiden og tette hullene mer prekært.

Følgende flaskehalser har blitt identifisert i denne gjennomgangen:

Manglende samordning mellom godkjenningsinstanser

Det norske godkjenningslandskapet er preget av mange ulike ordninger og aktører som gjør systemet komplekst og uoversiktlig. Godkjenningsfeltet for lovregulerte yrker er dårlig koordinert. Produktivitetskommisjonens andre rapport februar i år anbefaler at autorisasjonsordningen for godkjenning av utdanninger gjennomgås, og at det bør gjøre en vurdering av hvorvidt det er nødvendig med en autorisasjonsordning for alle de yrkene som i dag er lovregulert, for eksempel innen helsesektoren (NOU 2016: 3). NOKUT har av Kunnskapsdepartement blitt gitt et samordningsansvar for informasjonsformidling. Å

legge de planlagte godkjenningsordninger for utenlandsk fagutdanning under NOKUT er et skritt på veien for å gjøre NOKUT til en enda mer sentral aktør på godkjenningsfeltet. NOKUT forslår i sin utviklingsplan for 2016-2017 en felles søknadsportal til alle godkjenningsordningene, samt en samordning av regelverket og en mulig sammenslåing av kontorer (NOKUT 2015).

Mangelfull informasjon til søkere og veiledere

Mangfoldet av aktører og mangelen på felles informasjonskanaler er medvirkende til at søkere om godkjenning av medbrakt kompetanse mottar varierende og til dels dårlig informasjon. Dette medfører frustrasjon og bortkastet tid for søkere og unødvendig ressursbruk hos godkjenningsinstansene. Manglende og kompleks informasjon er også en utfordring for veiledere, som programrådgiverne i introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger (Kavli et. al. 2007). I 2015 ble det gjennomført kurs for programrådgiverne i introduksjonsordningen. I den forbindelse ble det utviklet elektroniske læringsmoduler som kan være nyttige for andre aktører, som for eksempel NAV. I følge Meld. St. 16 vil regjeringen vurdere å opprette en felles informasjonsportal (2015-2016).

Mangel på statistikk

Det finnes lite systematisk statistikk om søknadsbehandling i godkjenningsprosesser (Norberg-Schulz et. al. 2015). Statistikken er heller ikke sammenlignbar på tvers ulike instanser selv om gangen i saksbehandlingen er relativt lik. Regjeringen varsler at de vil igangsette et arbeid med å vurdere utarbeiding av samlet statistikk på tvers av godkjenningsordninger for lovregulerte yrker (Meld. St. 16 2015-2016). Det mangler også systematisk informasjon om medbrakt kompetanse (NOU 2011: 14). Manglende statistikk utgjør en betydelig begrensning på mulighetene til å kartlegge saksbehandlingsomfang, effektivitet og flaskehalsen i de ulike systemene.

Tilgang på kompletterende utdanning

En utredning av behovet for kompletterende utdanning for godkjenning av lovregulerte yrker konkluderte med at a) det er vanskelig å anslå søkerens behov for kompletterende utdanning, b) eksisterende tilbud om kompletterende utdanning er ikke i samsvar med behovet, c) UH-sektoren kan og vil etablere tilbud, men mangler styringssignaler og finansiering (Rambøll 2014). I Meld. St. 16 varsler at regjeringen vil styrke tilbudet om kompletterende utdanning etter mal fra Sverige (2015-2016). Det svenske systemet kjennetegnes av at kompletterende utdanning er hjemlet i lov/forskrift, finansiert gjennom øremerkede midler til utdanningsinstitusjonen og at flere læresteder samarbeider om å tilby et opplegg.

Tilgang på praksis

Mange søkere, spesielt til helsefag, får avslag på søknad om godkjenning på bakgrunn av for lite veiledet praksis. Ansvar for å finne en praksisplass eller lærlingplass ligger på

kandidaten selv. Mangel på veiledet praksis er en barriere som holder søkere med utenlandsk praksis ute fra arbeidsmarked, også i sektorer hvor det er behov for arbeidskraft som innen helsesektoren.

Tilgang på påkrevde dokumenter

Som en del av godkjenningsprosessen kan søkere bli bedt om dokumentasjon fra en norsk utdanningsinstitusjon. Dette er derimot ikke en forpliktelse for UH-sektoren og det forventes at institusjonene løser oppgaven innenfor deres ordinære budsjetter. Det har tidligere blitt anbefalt å gjøre det til en rettighet å få vurdert sin medbrakte kompetanse ved høyskole eller universitet (NOU 2011: 14).

Press på UVD-ordningen

UVD-ordningen er under press som et resultat av økt tilstrømning av asylsøkere. Stadig flere søkere til UVD-ordningen tilfredsstiller ikke kravene som stilles til permanent opphold og gode språkferdigheter i engelsk eller et skandinavisk språk. For møte utfordringen har NOKUT iverksatt et pilotprosjekt med kvalifikasjonspass for flyktninger. Metoden baserer seg på NOKUTs og UK NARICs forslag om et europeisk kvalifikasjonspass for flyktninger og er ment som et supplement til dagens UVD-ordning. Etter pilotperioden vil det vurderes om kvalifikasjonspasset skal foreslås som en permanent. Opprettelsen av et slikt tilbud vil kreve økt kapasitet i NOKUT.

Godkjenningsordningenes legitimitet hos arbeidsgivere

For at en godkjenning skal hjelpe en jobbsøker over i arbeidslivet forutsettes det at arbeidsgiver har tillitt til godkjenningsinstansene, og finner godkjenningen relevant og attraktiv. Søkere med faglig godkjenning fra UH-sektoren eller autorisasjon/lisens for lovregulerte yrker har dokumentasjon på *hva* de kan. For søkere med generell godkjenning stiller det seg annerledes. Godkjenningen løfter deg inn i gruppen med høyere utdanning, men sier ingenting om kvaliteten på utdanningen eller og hva du kan. Dette legger ansvaret for å utrede hva kandidaten kan på den som skal ansette. Arbeidsgivere har begrenset med ressurser for å avdekke hva kandidaten kan, og anser det heller ikke som deres ansvar (Rogstad 2001). Økt bruk av praktiske tester som del av kvalifisering og jobbsøking kan bedre innvandreres mulighet til å få vise hva de kan.

Diskriminerende barrierer i arbeidslivet

Diskriminering vil her bli forstått som usaklig forskjellsbehandling (jf. Rogstad 2001, Midtbøen og Rogstad 2012, Bore et al 2013, Midtbøen 2013, 2015), hvilket er tilfelle dersom ikke-relevante forhold for å utføre en bestemt jobb blir tillagt betydning i beslutninger om sentrale forhold som ansettelser, opprykk og oppsigelser. Problemet oppstår dersom noen egenskaper eller grupper favoriseres framfor andre uten at dette kan gis en saklig begrunnelse. Diskriminering dreier seg således om to forhold. For det første, selektering der en eller noen settes før andre. For det andre, at grunnlaget for selekteringen er gal ut fra moralske, økonomiske og/eller legale standarder. Denne avgrensningen er brukt i mange av de samfunnsvitenskapelige studiene av diskriminering, noe som også forklarer at den ble lagt til grunn i kunnskapsoppsummeringen, *Etnisk mangfold og likestilling i arbeidslivet* (Bore, Djuve og Tronstad 2013), som ble skrevet på oppdrag av Barne- og likestillingsdepartementet.

Det er behov for tre presiseringer av det diskrimineringsbegrepet som legges til grunn. For det første betoner «usaklig forskjellsbehandling», at hovedfokus rettes mot selve handlingen, noe som impliserer at *utfall* settes i sentrum for analysene, mens *motivet* for diskrimineringen, vies mindre oppmerksomhet. Kort sagt, man er mindre opptatt av hvorfor diskriminering skjer, enn av handlingens konsekvenser.

Den andre presiseringen dreier seg om at «usaklig forskjellsbehandling» er en *samfunnsvitenskapelig* forståelse av et begrep som i utgangspunktet er *juridisk*. Det er forbudt å diskriminere i henhold til norsk lov, ved den såkalte diskrimineringsloven fra 2013.⁵ I loven er det fokus på utfall, men det skilles mellom direkte og indirekte diskriminering. Med direkte diskriminering menes at en handling eller unnlattelse har som formål eller virkning at personer eller foretak blir behandlet dårligere enn andre blir i en tilsvarende situasjon. Med indirekte diskriminering menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse blir stilt særlig ufordelaktig sammenliknet med andre.

⁵ I skrivende stund er en ny og samlende likestillings- og diskrimineringslov under ferdigstilling. I den nye loven skal likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, diskrimineringsloven om seksuell orientering, samles i en ny lov, noe som er i overensstemmelse med Diskrimineringsutvalgets forslag (NOU 2009:14). Forslaget (<https://www.regjeringen.no/contentassets/5342e1dd1467426a98d4b02b7a4a79ca/horingsnotat.pdf>) til ny lov har vært ute til høring hos sentrale instanser, og fristen for høringssvar gikk ut 22. januar 2016.

§ 6. Hovedregel om forbud mot diskriminering

Diskriminering på grunn av etnisitet, religion eller livssyn er forbudt. Diskriminering på grunn av nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk regnes også som diskriminering på grunn av etnisitet. Forbudet gjelder diskriminering på grunn av faktisk, antatt, tidligere eller fremtidig etnisitet, religion eller livssyn. Forbudet gjelder også diskriminering på grunn av etnisitet, religion eller livssyn til en person som den som diskrimineres har tilknytning til.

Med diskriminering menes direkte og indirekte forskjellsbehandling som ikke er lovlig etter § 7 eller § 8. Med direkte forskjellsbehandling menes en handling eller unnlattelse som har som formål eller virkning at en person eller et foretak blir behandlet dårligere enn andre i tilsvarende situasjon, og at dette skyldes etnisitet, religion eller livssyn. Med indirekte forskjellsbehandling menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer stilles dårligere enn andre, og at dette skjer på grunn av etnisitet, religion eller livssyn.

Mens diskrimineringsloven § 6-8 er utformet med sikte på å beskytte enkeltindivider, er loven også supplert med proaktive plikter på virksomhetsnivået, gjennom aktivitets- og rapporteringsplikten. Det sistnevnte innebærer at statlige og store private virksomhetene er pålagt aktivt å arbeide for å fremme likestilling og mangfold. Fravær av denne typen arbeid er med andre ord å regne som brudd på diskrimineringsbestemmelsene. I denne kunnskapsoversikten vil vi imidlertid ikke vie denne formen mye plass.

Den tredje presiseringen er i praksis en klargjøring av diskriminering som et samfunnsvitenskapelig fenomen. Med det som utgangspunkt er ikke spørsmålet bare hvorvidt en handling bryter med gjeldende regelverk eller ikke, men hva som er de *samfunnsmessige* konsekvensene av bestemte praksiser – inklusive samfunnsøkonomiske. I noen sammenhenger kan det også være relevant å vurdere om diskriminering skal studeres som en følelse eller en opplevelse, altså noe *subjektivt*, eller om fenomenet skal forbeholdes mer objektive forhold.

I samfunnsvitenskapelige tilnæringer er imidlertid ikke interessen forbeholdt handlinger som er lovstridige. Mer relevant er det å skille mellom studier som studerer diskrimineringens ulike former, fenomenets omfang, og dets årsaker. Når det gjelder forståelser av hva fenomenet er skiller Rogstad (2001: 35 ff.) mellom fire ulike typer: (i) Preferanse for å diskriminere, en form som betegner en situasjon hvor arbeidsgivere er villige til å redusere inntektene for ikke å ansette en person fra en ikke-ønsket gruppe eller kategori mennesker. (ii) Frykt for andres diskriminering, noe som er tilfelle dersom en arbeidsgiver lar være å ansette en søker fra en bestemt kategori fordi det antas at kunder eller kollegaer har sterke fordommer mot vedkommende. (iii) Statistisk diskriminering dreier seg grunnleggende sett om at man trekker slutninger om enkeltpersoner ut fra mer eller mindre gode antakelser om gruppen vedkommende tilhører. (iv) Institusjonell diskriminering refererer til institusjonaliserte ordninger og praksiser som har systematisk og usaklig ulikhet som konsekvens.

En utfordring for forskningen på diskriminering er å finne gode metoder for å identifisere art, omfang og årsaker (se Rogstad 2001, Rogstad 2010, Midtbøen og Rogstad 2012). I Rogstad (2001: 40 ff) presenteres fem metodiske strategier. Den første tar utgangspunkt i observerbar *ulikhet*, for eksempel i sysselsetting, og gjør antakelser om hva forskjellen skyldes. I andre tilnærmingen studeres diskriminering indirekte, ved at man søker å kontrollere bort alle legitime forklaringer på den observerbare ulikheten. Den resten – residualen – man ikke kan forklare, inneholder da diskriminering og det man ikke fikk kontrollert for. Den tredje og fjerde forklaringen ser på de aktuelle gruppene. Det vil si studier hvor man har spurt arbeidsgivere om deres *holdninger* og tilnærminger som er basert på arbeidssøkeres *erfaringer*. Begge grep er heftet med betydelig usikkerhet med hensyn til sammenhengene mellom den subjektive fortolkningen som her måles og objektive mål på diskriminering, samt at det ofte vil være en motsetning mellom hva folk sier og hva de gjør. Som en reaksjon på de metodiske utfordringene har diskriminering også vært studert med bruk av såkalte *felteksperiment*. Med denne metoden tas det utgangspunkt i virkelige situasjoner, for eksempel en utlyst stilling, men den eksperimentelle delen består i at man sender fiktive søknader. Mer konkret sendes to søknader på én utlysning. De to søknadene er identiske med unntak av navnetrekk, hvorav den ene har et minoritetsklingende navn, mens den andre har et majoritetsnavn. Gjennom å observere om en eller begge blir behandlet likt, i form av å bli innkalt til intervju eller ikke, er det mulig å få innsikt i hva arbeidsgiverne faktisk gjør.

Mens styrken i tester er uomtvistelig når det gjelder å identifisere omfang, er disse studiene heftet med andre typer av svakheter. Den første dreier seg om etikk, mer konkret at man ikke har spurt arbeidsgiverne om deres samtykke til å bli studert. En annen innvending dreier seg om at man med bruk av tester kun får innsikt i diskrimineringens volum, men ikke i årsaker. En siste innvending, som er mindre omtalt så langt, dreier seg om at testene kanskje ikke er så gode når det gjelder å avdekke omfanget av diskriminering som mange først antok. Det dreier seg om at man bare studerer call-back, ikke hvem som faktisk får en jobb.

De fem metodiske strategiene som er nevnt brukes for å organisere foreliggende rapporter og analyser i den tidligere nevnte rapporten (Bore et al. 2013). Vi vil i det følgende oppsummere funnene. I tillegg er det avgjørende å supplere denne studien med nyere arbeid,

Residualmetoden

Det første punktet forfatterne ser på er forskning de kategoriserer under residualmetoden. Som tidligere påpekt er dette studier som ikke ser på diskriminering direkte. Gjennom å kontrollere bort andre forhold som typisk kan forklare forskjeller, som utdanning, språk, arbeidserfaring, karakterer, osv., sitter man igjen med en variasjon som man ikke kan forklare. Diskrimineringen antas da å være en del av denne ukontrollerte variasjonen. I presentasjonen har Bore et al (2013) tatt med alle typer studier som dokumenterer at det er forskjeller, uten at diskriminering har vært et primært fokus.

Den overordnede konklusjonen er, ikke overraskende, at det «vanskeligere for personer med en ikke-vestlig bakgrunn å få jobb i Norge» (s. 24). Med referanse til Støren (2002) og Brekke (2006, 2007) konkluderer forfatterne med at noe av forskjellene skyldes utdanning, men også at inngangsporten er smalere. Samtidig pekes det på betydningen av geografiske forskjeller, hvor Oslo skiller seg ut som et område med større muligheter for etniske minoriteter enn hva som er tilfelle i resten av landet.

Om vi skal utdype situasjonen ytterligere, er det verdt å bemerke at det er stor variasjon betinget av kjønn og etnisk bakgrunn. Generelt er det høyere sysselsetting blant menn enn blant kvinner. Om vi ser bortsett fra gjennomsnitt, er det noen grupper som utmerker seg med særlig høy andel sysselsatte, mens situasjonen er ganske annerledes for andre. Blant de som kommer godt ut blant ikke-vestlige minoriteter er personer med opprinnelse i Sri Lanka med over 70 prosent sysselsatt i 2014, men også land som Chile, Thailand, India, og Iran kommer godt ut. Dårligst ut kommer personer med bakgrunn i Somalia, hvor under en av tre (29,6 prosent) er i lønnet arbeid.

Til tross for at det er betydelige forskjeller mellom de etniske gruppene, er det ikke entydig slik at jo mørkere hudfarge, desto lavere andel i jobb. Når det gjelder den somaliske gruppen, så er det en rekke særtrekk ved denne gruppa som er relevante å ta inn for å forstå hvorfor andel i jobb er så lav. Diskriminering er én forklaring. I tillegg kommer det at mange blant somalierne er traumatiserte etter personlige erfaringer med krig. Aller viktigste er det trolig at somalierne er en gruppe hvor en særlig stor andel har lav eller ingen formell utdanning, noe som i praksis innebærer at de er avstengt fra de aller fleste jobber i Norge.

Når det er sagt bør man også problematisere hva som ville være suksess. Det kan vanskelig være 100 prosent sysselsetting, hvilket i tilfelle ville være langt over den majoritetsnorske befolkningen. *Inkluderingsutvalget* (NOU 2011:14) bruker *relativ integrasjon*, for på den måten å få fram at «man måste jämföra». Gjennom å bruke relativ integrasjon settes søkelyset på forskjellen mellom majoritetsgruppen og minoritetsgruppene. Når det gjelder sysselsetting, så var andelen sysselsatte 69,4 om man tar ut innvandrergруппene. Vi kan følgelig konkludere med at personer med bakgrunn på Sri Lanka er relativt sett svært godt integrert i Norge, ved at andelen som er i arbeid er tilnærmet identisk. Det er likevel verdt å nevne at denne måten å studere integrering på legger listen svært høyt for innvandrere i Norge, blant annet fordi norske kvinner har en yrkesdeltakelse som er helt i verdenstoppen. Ved å sammenlikne ikke-vestlige kvinners yrkesdeltakelse med norske kvinners yrkesdeltakelse vil man kunne konkludere med at integreringen er svak, selv om de ikke-vestlige kvinnene i Norge har høyere yrkesdeltakelse enn majoritetskvinner i Italia.

Men som allerede påpekt, i gjennomsnitt er situasjonen utfordrende for etniske minoriteter. I en punktvis oppsummering ser situasjonen slik ut (jf. Bore et al. 2013):

- Til tross for høyere utdanning har de større risiko for arbeidsledighet (Støren 2002, 2004)
- Overgangen fra utdanning til arbeid er mer krevende, også med lik utdanning og karakterer (Brekke 2006)
- Noe forskjell betinget av fagområde. Etniske minoriteter innen såkalte «myke» fag klarer seg noe bedre enn de som er på «hardere» fag (Støren 2002). Men bildet er ikke

entydig. For eksempel er sivilingeniører en utsatt gruppe, hvor det er stor forskjell mellom majoritet og minoriteter (Evensen 2009)

- En større andel minoriteter opplever å ha midlertidige stillinger, ekstravakter og være tilknyttet som vikarer (Friberg & Eldring 2009, Drange 2009)
- Lønnsforskjellene er små i starten av en arbeidskarriere, men øker med tiden (Brekke & Mastekaasa 2008). Det vitner om svært ulike karriereløp.
- Flere er overkvalifiserte for jobbene de har (Hansen 2000, Villund 2010, Brekke 2006, 2007). Hardoy & Schøne (2008) viser at ikke-vestlige innvandrere med utdanning fra hjemlandet har nesten tre ganger så stor andel overutdannede sammenliknet med norskfødte og ikke-vestlige innvandrere med utdanning fra Norge.

I tillegg trekker forfatterne fram forhold som arbeidsmiljø, fysiske og psykiske påkjenninger, som er forhold hvor etniske minoriteter er mer utsatt enn majoriteten. En nyantering er likevel at dette neppe handler om diskriminering i den jobben innvandrere har, men snarere en type diskriminering i tilgangen til jobber. Det er altså en form for seleksjon som innebærer at innvandrere systematisk ender opp i visse typer av jobber.

Subjektive perspektiver på diskriminering

I Bore et al. (2013) skilles det mellom egenopplevd/egenrapportert diskriminering. Dette dreier seg om at man enten intervjuer arbeidsgivere om deres holdninger til å ansette personer med visse kjennetegn eller at man setter søkelyset på jobbsøkernes erfaringer. I begge tilfeller har studiene noen klare styrker og svakheter.

En svakhet ved bruk av subjektive vurderinger er åpenbart, ved at det ikke gir informasjon om det objektive omfanget av diskriminering. Men som vi straks skal se, kan nettopp dette representere en styrke. Hvorvidt det er en svakhet eller en styrke er avhengig av hva man skal studere. Dersom formålet er å avdekke omfanget av objektiv diskriminering, er det nødvendig å få innblikk i hva arbeidsgivere gjør, ikke hva de sier at de gjør (i en hypotetisk situasjon). Problemer med holdnings- og erfaringsstudier er at informantere på mange måter blir forskere. De blir forskere fordi de må definere fenomenet for å kunne besvare spørsmål. Og det er langt fra gitt at de vil legge samme forståelse til grunn. Kort sagt, informanter kan tolke samme opplevelse ulikt, og motsatt, de kan ha ulike erfaringer, men likevel gi disse (ulike) opplevelsene samme betegnelse (diskriminering). Dessuten er det ofte i praksis umulig å vite om man faktisk blir diskriminert. For å vite om du blir diskriminert i en ansettelsesprosess må du ha svært mye informasjon om de andre søkerne og om hvilken kompetanse arbeidsgiver er ute etter. I mange tilfeller er arbeidsgivere heller ikke klar over at de diskriminerer, fordi vage definisjoner av å 'passe inn' tillegges stor vekt i ansettelsesprosesser (Nergaard 2006, Rogstad og Sterri 2014).

Finnes det da noen argumenter for å bruke et design hvor man benytter subjektive opplevelser som datakilde? Ja, det kan være relevant i to hensyn. For det første er det kostnadseffektivt. For det andre, er nettopp det subjektive relevant om man skal vil få innblikk i hvordan det norske samfunnet oppleves å bo i for samfunnsborgerne (Rogstad

2006). Med en slik tilnærming anerkjennes det at diskriminering kan være en følelse. Dersom mange med minoritetsbakgrunn føler at de er utsatt for diskriminering kan det være viktig å ta det inn i det politiske arbeidet – uavhengig av om objektivt er riktig eller galt – fordi deres erfaringer vil legge føringer på deres opplevelse av utenforskap, og derigjennom viljen og troen på en framtid (se også Meld. St. 16 2015-2016). Det sistnevnte er blant annet aktualisert i debatten om frafall, hvor unge med innvandrerbakgrunn uttrykte at de ikke så poenget med å ta utdanning fordi de forventet en framtidig diskriminering (Rogstad 2016).

Bore et al (2013:30) viser til flere studier som omhandler arbeidsgivernes holdninger og egenrapportert diskriminering:

- En studie av 1001 arbeidsgivere forteller at det er 95 prosent sannsynlighet for at en 35 år gammel norsk mann ville bli innkalt til intervju, mot 50 prosent i privat sektor dersom søkeren hadde somalisk bakgrunn. I offentlig sektor var andelen som hevder de ville innkalt en søker med somalisk bakgrunn 72 prosent.
- Rogstad 2001 viser hvordan små og i utgangspunktet legitime preferanser og handlinger skaper store og systematiske forskjeller som utfall. Poenget fra denne studien er altså at man ikke kan se diskriminering som en enkeltstående handling (som gjør ut fra lovverket), men må forstå de systemiske implikasjonene.
- Det er udefinerbare kriterier av å passe inn (Nergaard 2006)
- MMI har vist at kun 18 prosent av virksomhetene har et definert mål om å oppnå mangfold på arbeidsplassen (IMDi 2006)

En kritikk av studier basert på intervjuer med arbeidsgivere er at de, i likhet med andre vil ønske å framstille seg best mulig. Ettersom diskriminering i tillegg er forbudt ved lov er det nærliggende å anta at mange vil underkommunisere eventuelle diskriminerende holdninger og praksiser. En annen og like viktig innvending er at mange arbeidsgivere som nevnt ikke nødvendigvis er klar over at de diskriminerer. De antar eller forutsetter at de bedriver likebehandling når den i praksis bidrar til å skape systematiske og illegitime forskjeller.

I lys av innvendingene over er det nærliggende å argumentere for å bruke andre metoder til å studere diskriminering. En mulighet er å sette søkelys på den andre siden av diskrimineringen, de som erfarer den. En rekke studier gjør nettopp dette, ved å spørre noe slik som: «Har du i løpet av de siste 12 månedene blitt utsatt for diskriminering på grunn av din etniske bakgrunn, hudfarge eller religion».

Det finnes mulige innvendinger også mot denne metoden. For det første gjøres informanter til forskere her også. Deres definering av diskriminering blir gjeldende, og den vil kunne variere mellom informantene. For det andre vil denne gruppen informanter, i likhet med arbeidsgiverne, også kunne være tilbøyelige til å gi strategiske svar, men med en litt annen agenda. De kan for eksempel ønske å overdrive erfaringene med diskriminering som ledd i en politisk kamp for økt bevissthet i befolkningen. Når det er sagt, er det innvendingene mht. ulik definisjon av fenomenet først og fremst et problem dersom man skal fange inn det totale omfanget. Om man snarere skal identifisere oppfatninger om

innenforskap og utenforskap i det norske samfunnet, er kanskje nettopp et slik subjektivt mål svært godt egnet.

- Det er store forskjeller etter landbakgrunn, alder, kjønn og botid når det gjelder andeler som oppgir at de har blitt utsatt for diskriminering (Djuve & Hagen 1995, Rogstad 2004, Orupabo 2008 a, b, Tronstad 2009).
- Særlig menn med kort botid er tilbøyelige til å rapportere at de har vært utsatt for diskriminering (Tronstad 2009)
- Diskrimineringen synes også å henge sammen med yrkesdeltakelse eller fraværet av sådan (Tronstad 2009)
- Språkferdigheter er viktigere enn utdanningsnivå, selv om begge deler er avgjørende.
- Orupabo (2008a) viser at sammenhengen mellom opplevd diskriminering og hudfarge, og hvordan hudfarge brukes som en seleksjonsmekanisme inn til arbeidslivet. Mange opplever en nedadgående mobilitet i forhold til de erfaringer de har med seg fra hjemlandet.

Observasjon

Passiv deltakelse i form av observasjon er en metode hvor forskerne er til stede i kritisk situasjon. På den måten kan man observere og kanskje avgjøre om diskriminering har funnet sted, eller om en handling ikke er å forstå på den måten. Flere tidspunkter, som ansettelses, oppsigelser og i det daglige arbeidsmiljøet kan være relevante for denne typen studier.

Bore et al (2013: 32) viser til en studie av Jensen (2004), som har fulgt jobbintervjuer. Hun finner at enkelte arbeidsgivere bruker mye tid på å snakke om innvandrerstatusen til søkerne så de ikke får tid til å få fram de relevante kvalifikasjonene de besitter. Det har nylig blitt gjennomført flere liknende studier i Norge (Rogstad & Sterri 2014, 2015), som er relevant i denne sammenheng, og omtales i neste del.

Feltekspesimenter

Inspirert av International Labour Office (ILO), tok Jon Rogstad, som da var tilknyttet Institutt for samfunnsforskning, initiativ til å gjennomføre såkalte feltekspesimenter for å undersøke diskrimineringsens omfang høsten 2007. Utgangspunktet for studien var at andre metoder for å avdekke omfanget av diskriminering har til felles at de er heftet med metodiske svakheter, som påpekt i det foregående. I den sammenheng representerer eksperimenter en forbedring. En styrke ved bruk av eksperimenter er at de gjør det mulig å studere hva arbeidsgiverne faktisk gjør, ikke hva de selv forteller at de gjør

Designet består i at det er konstruert to fiktive jobbsøkere, og at benyttes i søknader til faktisk utlyste jobber. Ettersom søkerne er fiktive kan man konstruere to personer som er identiske når det gjelder alle saklige og relevante kriterier for å få jobb – som utdanning, arbeidserfaring, alder osv. – men som avviker på ett område, nemlig etnisk bakgrunn, operasjonalisert som navnetrekk. Det man oppnår med et slikt design er å avdekke betydningen av at arbeidsgivere tilskriver søkere bestemte egenskaper på bakgrunn av å ha et fremmedklingende navn.

Vi skal ikke her bruke plass på å redegjøre for metoden (se omfattende beskrivelse i Rogstad 2010, Midtbøen og Rogstad 2012). Det er likevel verdt å peke på at det grovt sett finnes to typer eksperimenter, situasjonell testing og korrespondanse testing. Den førstnevnte er mest omfangsrik, og består i tre steg – etablering av kontakt med arbeidsgiver med telefon, innsending av to identiske **søknader** og cv, jobbintervju med bruk av skuespiller. I den andre typen, korrespondanse testing, er det kun fokus på innsending av søknader.

Det er rettet to viktige innvendinger mot bruk av felteksperimenter, en etisk og en substansiell. Når det gjelder etikken dreier dette seg om at bruk av eksperimenter bryter med et grunnleggende prinsipp om at det å delta i forskning skal være frivillig og basert på informert samtykke. Forut for studien var det derfor omfattende dialog med NESH, noe som er presentert i Rogstad og Midtbøen (2008). En mer substansiell innvending er knyttet til at man med bruk av eksperimenter får innsikt i diskrimineringens omfang, men ikke art og årsaker. Man vet derfor forholdsvis mye om hva de gjør, men tilsvarende lite om hvorfor. Følgelig er metoden svært godt egnet til medieoppmerksomhet, men kanskje mindre egnet til å identifisere treffsikre politiske virkemidler. Erkjennelsen av denne begrensingen resulterte i at Midtbøen og Rogstad (2012) anla et design hvor bruk av korrespondansetesting ble etterfulgt med intervju av et knippe arbeidsgivere. Med innsikt i utfallet av testingen, kunne forskerne dermed gjennomføre intervjuer, uten at arbeidsgiverne kunne gi beskrivelser av egen praksis som ikke stemte overens med virkeligheten.

- Søkere med pakistanske navn har 25 prosent lavere sannsynlighet for å bli innkalt til intervju sammenliknet med søkere med identisk kompetanse og søknad, men med et norsk klingende navn
- Det er forskjeller mellom sektorene, med høyere diskriminering i privat enn i offentlig sektor (35 prosent lavere sannsynlighet mot 10 prosent). Samtidig er det verdt å framheve at det ansettes flere i privat sektor målt i absolutte tall, og at noen av forskjellene som er observert kan skyldes at det er ulike typer av jobber.
- Mannlige søkere er mer utsatt for diskriminering enn kvinnelige søkere.
- Funnene fra Norge indikerer at det er samme mønster, om enn noe er noe lavere enn studier er i stor grad samstemt med erfaringer fra utlandet.
- Barrierene er flere: økonomiske avveininger, stereotyper, generaliserte erfaringer, frykt, samt at holdninger synes å henge sammen med tilgangen på arbeidstakere.

Hovedfunnet fra Midtbøen og Rogstads studie (2012) er mulig å forstå i lys av mekanismer som Rogstad pekte på i sin avhandling (2001). Det er aggregerte effekter av mange

og tilsynelatende små og hver for seg ikke så avgjørende barrierer, som i sum gjør at veien inn til arbeidsmarkedet blir lenger og for mange, uoverstigelig. La oss derfor dvele ved hvordan Midtbøen og Rogstad forklarer det de omtaler som de to virkelighetene. Det vil si arbeidsgivere som mener de handler moralsk og summen av handlinger som skaper systematisk ulikhet. Fire forhold blir vektlagt, og kan altså forstås som de avgjørende barrierene:

- Legale begrensninger: Mange arbeidsgiverne opplever de facto frihet til å legge vekt på personlig egnethet. Det legale rammeverket regulerer i første rekke den formelle kompetansen, mens arbeidsgivernes styringsrett innebærer frihet til å velge blant kvalifiserte søkere.
- Økonomiske føring: Hvorfor ta sjanser, spør mange arbeidsgivere seg? De opplever, og ser det som svært rasjonelt å velge søkere hvor de kan forutsi mest mulig mht. hvordan vedkommende vil passe inn i virksomheten.
- Moralsk blindhet: Ansettelse er enkeltstående hendelser. Arbeidsgivere flest ønsker ikke å diskriminere, men ser heller ikke at deres handlinger er med å lage et system hvor det er systematiske forskjeller i tilgangen til arbeid. Samfunnsansvar er ikke et ideal arbeidsgivere flest mener at gjelder dem, og uttrykk som «mangfold lønner seg», oppfattes gjerne som en idyllisering av at mangfold koster penger og tar tid.
- Kulturelle preferanser: Arbeidsgivere har ubevisste forestillinger om «vi» og «de andre», hvorav vi gjerne harmonerer med typisk norske kjerneverdier, noe som ofte gjør det vanskelig for minoriteter å framstå som om de «passer inn».

Nyere studier av diskriminering

Studien fra Rogstad og Midtbøen (2012) ble viktig fordi den dokumenterte eksistensen av diskriminering med en metode som var så overbevisende at folk ikke motsa resultatet. Paradoksalt nok var det flere av de som før studien hadde benektet eksistensen av diskriminering, som påpekte at dette hadde de alltid visst.

I en oppsummeringsartikkel, av Midtbøen (2015), tar han derfor utgangspunkt i at man nå vet mye om emnet, og at det følgelig er tid for å fokusere på hvordan det kan forklares og hva som kan gjøre med det, altså utgangspunktet for den første teststudien fra 2012. I tiden fra 2013 til 2016 har Midtbøen levert flere bidrag om diskriminering. Det viktigste er hans ph.d.-avhandling, *Determining discrimination: A multi-method study of employment discrimination among descendants of immigrants in Norway*, som ble forsvart i 2013. Denne var basert på data fra feltarbeidet, og bidrar med et mer finmasket bilde av funnene, som var presentert i 2012-rapporten. Sammen med Hilde Lidén, har Midtbøen (2016) også skrevet et interessant bidrag hvor han ser på kumulativ diskriminering. Det innebærer at diskriminering kan overføres mellom generasjoner og skje på flere områder. Et individ kan følgelig være utsatt for flere typer diskriminering. Her er vi imidlertid opptatt av arbeidsmarkedet,

men det er verdt å understreke at opplevelsen på arbeidsmarkedet kan og trolig bør ses i sammenheng med diskriminering på andre arenaer.

I de siste fem årene er det også skrevet en rekke masteroppgaver, noen Ph.D-oppgaver og mange forskningsrapporter. Det mest omfattende arbeidet ble avsluttet i 2015, og inneholdt blant annet et nytt felteksperiment. I forhold til Midtbøen og Rogstads studie ble den nye studien utvidet på flere måter. Dels ble det studert hvorvidt det er geografiske forskjeller i omfanget av diskriminering, dels hvilken betydning en periode som arbeidsledig har får sannsynligheten for å få nytt arbeid.

I tillegg er det gjennomført det Bore et al omtaler som observasjonsstudier. I disse studiene har forskerne sittet inne på jobbintervjuer (Rogstad og Sterri 2014). Funnene fra denne studien er relevante fordi de synliggjør subtil diskriminering. Metodisk er denne studien viktig i kraft av å nyansere konklusjonen om omfanget av diskriminering, slik den ble avdekket i felteksperimentene. Før vi kommer til de mer overordnede studiene, vil vi gå inn i de mer tematisk orienterte bidragene.

Innvandrere og lønnsdiskriminering

I artikkelen “Makt til å diskriminere”, spør Dale-Olsen m fl. (2014) hvorvidt innvandrere blir underbetalt fordi de har en svakere stilling i arbeidsmarkedet enn andre. Altså om en del av forskjellene mellom majoriteten og minoritetsgruppene skyldes markedsmakt. Deres analyser kan ikke gi noe fullgodt svar på betydningen av markedsmakt, men er interessante fordi forfatterne synliggjør at det er et betydelig lønnsgap mellom menn fra majoriteten og minoritetsgruppene.

Overgangen fra utdanning til arbeid

Det foreligger nyere studier med bruk av registerdata, hvor man har sett på overgangen fra utdanning til arbeid. Resultatene viser at andelen er betydelig lavere blant andregenerasjon innvandrere enn blant innfødte norske akademikere. Størst gap finner en blant for menn med foreldre fra afrikanske land: Ett år etter uteksaminering er 81 prosent blant majoriteten sysselsatt, mot 60 prosent blant menn med afrikansk opprinnelse (Lillehagen & Birkelund 2015). Forskjellene blant de øvrige minoritetsgruppene er mindre, mellom 5-10 prosentpoeng. Det samme mønsteret gjelder for kvinner, med unntak av kandidater med foreldre fra India og Vietnam.

Effekten av å hente ektefelle i hjemlandet

Det er også gjennomført studier hvor man har sett på effekten av å hente ektefelle i hjemlandet (Mohn 2016). Spesielt for andregenerasjonsinnvandrerkvinner som har hentet mann i hjemlandet er effekten merkbar, målt i form av lavere utdanning etter ekteskap og lenger tid ute av arbeidslivet i forbindelse med omsorg for barn. Utover den rent økonomiske effekten av å hente en ektefelle, påpekes det at en slik praksis kan bidra til å skape og opprettholde etniske enklaver innenfor det norske samfunnet.

Erfaringsbaserte studier

I oppgaven *Barrierer ved deltakelse i kvalifiseringsystemet og på vei til arbeidslivet*, tar Khalid (2015) utgangspunkt i subjektive erfaringer blant ikke-vestlige kvinner med lav eller ingen tilknytning til arbeidslivet. Fokus er på henholdsvis individuelle-, kulturelle- og strukturelle barrierer. Konklusjonen er at disse forsterker hverandre, men at språket er startpunktet, og således avgjørende for å forstå hvordan de øvrige barrierene virker.

Andre bidrag (Aissaoui 2013, Øiaas 2013, Øren 2014) har sett på arbeidsgivernes betydning. Disse studiene har til felles at de er beskrivende, og nyttige ved at de gir stemme til arbeidslivets portvoktere. På den måten gis leserne innblikk i betingelser som må være tilstede for at arbeidsgivere skal se på mangfold som en attraktiv ressurs. I et interessant bidrag går Vaage (2014), inn i hvordan «mangfold» er et både normativt og politisk ideal. Her formuleres et grunnleggende spørsmål om hvordan minoritetenes ressurser kan anerkjennes uten at dette i praksis resulterer i at man reproducerer forestillinger om minoriteten som «kulturelt annerledes». Det er imidlertid ikke noe enkelt svar på dette spørsmålet. Med den megetsigende tittelen, *Mangfoldsledelse på norsk: bare prat eller også praksis? En studie av adoptering og implementering av ideen om å "lede mangfold" i to statlige virksomheter*, omtaler Øren (2014) hvordan mangfold håndteres i staten. Hennes analyser kan leses som et argument for at mangfold ikke er tilstrekkelig reflektert i det daglige arbeidet, men snarere er et fenomen som gjøres eksplisitt i rekruttering av nyansatte.

Men det er ikke arbeidsgiverne som interesserer masterstudentene. Mayahiahmadi (2015) har tematisert opplevelsen av sosial inkludering på arbeidsplassen blant høyt utdannede innvandrere. Analysene indikerer at flere faktorer er i spill, og at det ofte er subtile forhold som skaper en opplevelse av segregering, også i en virksomhet. Et interessant funn er at opplevelsen ofte er koblet til faktorer som ikke er direkte forbundet med arbeidsoppgavene.

Studier av det legale rammeverket

Det er også verdt å trekke fram at det er skrevet flere bidrag innenfor det juridiske feltet, som eksplisitt har til formål å problematisere i hvilken grad det legale rammeverket fungerer. Dette er studier som viderefører det sentrale juridiske arbeidet på området, *Systemic Discrimination in Employment and the Promotion of Ethnic Equality*, som ble gjort av Ronald Craig (2007). Den første oppgaven vi vil trekke fram dreier seg om arbeidsgiveres aktivitets- og redegjørelsesplikt, og ser særskilt på av hvordan plikten gjennomføres og håndheves (Ernes 2014). Utgangspunktet for oppgaven er at aktivitets- og redegjørelsesplikten ikke fungerer, noe som begrunner spørsmålet om hvorfor? Forfatteren setter opp flere mulige forklaringer – mangel på konkretisering og forpliktelser i regelverket, at personvern kommer i konflikt med et mål om å kartlegge etnisk diskriminering, at loven er ny og lite gjennomarbeidet, eller at det er stereotypisering og diskriminering. Funnene viser at bildet er sammensatt. Til tross for at kommunene er åpne, er virksomhetene ofte skeptiske, og arbeidsgiverne vil holde fast på egen styringsrett (Huuse 2013). Samtidig advares det mot å svartmale situasjonen, ettersom strukturelle endringer tar tid. Forfatteren understreker også at ordlyden er for vag og for lite forpliktende. At det kun er statlig sektor og store virksomheter som omfattes av regelverket, påpekes også som underlig all den tid de fleste norske virksomheter er små.

Et annet juridisk arbeid har sett på § 24 i diskrimineringsloven, og mer konkret innholdet og anvendelsen av regelen om delt bevisbyrde (Knutsen 2015, se også Amlie 2014). Et viktig funn i arbeidet er at når denne bestemmelsen ikke ofte kommer til anvendelse så skyldes det at innslaget av skjønn blir stort, som følge av at beviskravene er uklare. I følge Knutsen (2015:49) behandlet ombudet 181 saker i perioden 2007 til 2014. I 70 av disse sakene var konklusjonen at det var ett eller flere brudd på bestemmelsene om diskriminering, uten at man vet hvor mange som dreier seg om ansettelse. I perioden 2006 – 2014 var det 23 saker som ble behandlet i Nemda. Av dem var det tre som var brudd på loven. Konklusjonen er likevel ikke at loven er uten verdi, tvert om. Knutsen konkluderer med at loven og ordningen med delt bevisbyrde har betydelig funksjon som symbolverdi.

Betydningen av statlige ordninger

En annen tilnærming til å studere rammene for å hindre diskriminering og for mer proaktivt mangfoldsarbeid i virksomhetene, er gjort av Morten Sonniks (2014) i oppgaven, *Rekruttering for økt mangfold: En studie av den statlige intervjuordningen*. Sonniks setter særlig fokus på byråkratets rolle, noe som er interessant fordi det reflekterer at slaget for mangfold og mot diskriminering ikke dreier seg om lover og handlingsplaner, men om konkrete handlinger. Funnene i oppgavene indikerer at myndighetene og de som i praksis styrer de statlige ansettelsesprosessene ikke har samsvarende vurderinger av hva som er motivet for ordningen med at statlige virksomheter skal innkalle minst en med innvandrerbakgrunn til intervju. Sonniks konkluderer at dette er uheldig fordi holdningene til tiltaket får konsekvens for gjennomføringen og dermed også for resultatene. Men samtidig pekes det på at ordningen, i likhet med bestemmelsene om delt bevisbyrde, kan ha viktige indirekte konsekvenser. I en noe bredere anlagt studie, ser Ernes (2014) på hvordan aktivitets- og rapporteringsplikten håndheves i virksomhetene (se også Econ 2007, Tronstad 2010). Mange arbeidsgivere kjenner ikke til plikten, og de som kjenner til den forholder seg ganske løst til forpliktelsen i regelverket.

Nye felteksperiment

I 2011 fikk Universitet i Oslo ved prosjektleder Gunn Birkelund, i samarbeid med ISF og Fafo midler fra Norges forskningsråd til å gjennomføre et stort prosjekt om diskriminering i arbeidslivet. Studien var delvis en oppfølging av den tidligere omtalte korrespondansetesting, som ble gjennomført ved ISF. Den nye studien inneholdt to hoveddeler. En analyse av registerdata og en annen som i hovedsak var konsentrert om å gjennomføre en langt mer omfattende datainnsamling for å teste omfanget.

Her skal vi konsentrere oss om delen som besto i felteksperiment. I forhold til ISF-studien var ambisjonene noe utvidet. Mer konkret er denne studien delt i tre deler. Den første var en gjentakelse av ISF-studien, det vil si at vi så på diskriminering i seks bransjer i Oslo. Også nå ble det benyttet pakistanske mot majoritetsnorske navn. I den andre delen av eksperimentet ville vi undersøke hvorvidt det er forskjeller i omfanget av diskriminering i ulike deler av landet. Gitt at arbeidsmarkedet er ulikt, er dette et inntak til å studere betydningen av lokale arbeidsmarkeder og økonomiske konjunkturer. Den tredje og siste

delen dreier seg om betydningen av arbeidsledighet (satt til 1,5 år). Informasjonen blir brukt til å spørre om det er en såkalt scarring-effekt, og om den effekten er ulik for søkere med henholdsvis majoritets- og minoritetsbakgrunn.

Funnene fra studien underbygger resultatene fra Midtbøen og Rogstad (2012). Til tross for at det er likebehandling i de fleste tilfeller, er diskriminering et høyst tilstedeværende fenomen i arbeidslivet i Norge. I Oslo var call-back raten for søkere med typisk norske versus typiske pakistanske navn på henholdsvis 51 og 39 prosent. I Stavanger, Bergen, Trondheim var forskjellen 49 mot 42 prosent. Resultatene indikerer altså at det er noe mer diskriminering i Oslo enn i de øvrige byene, men forskjellen er liten og ikke signifikant (Birkelund et al 2014). Mer interessant er det da at det nye felteksperimentet avdekker et omfang av diskriminering som er på om lag samme nivå som dokumentert i den tidligere norske studien (Midtbøen og Rogstad 2012), hvor call-back raten var på 43 og 32 prosent.

Når det gjelder eksistensen av en scarring-effekt synes den å gjelde også her til lands. Mer konkret virker arbeidsledighet inn på sannsynligheten for å få jobb for alle arbeidsøkere, men den rammer søkere med minoritetsbakgrunn hardest. Mens call-back raten var 21 prosent for søkere med typiske pakistanske navn, var den 33 prosent for søkere med norske navn. Resultatene indikerer at arbeidsgivere i noen grad kombinerer arbeidsledighet og etnisitet, slik at det blir en dobbel barriere.

Observasjonsstudier – diskriminering som utilsiktet konsekvens

Felteksperimentene har fått mye oppmerksomhet og stor gjennomslagskraft fordi de menes å kunne stadfeste omfanget av diskriminering. Det kan ikke denne typen studier. Riktignok har de dokumentert at diskriminering skjer, men vi har ikke tilstrekkelig kunnskap til å anslå omfanget. For det første fordi det er mange næringer som ikke er studert. Vi har også kun sett på søkere med typisk pakistanske navn. Det er ikke urimelig å anta at vi kunne fått andre funn dersom vi hadde brukt andre navn. En annen viktig innvending er at vi her kun ser på et minimumsanslag. Mer konkret, er ikke det å få en call-back noen garanti for at man får tilbud om en jobb. Men er det selvsagt slik at dersom man ikke får en call-back så får man i hvert fall ikke jobben. Det er derfor svært relevant at felteksperimentene nå er supplert med observasjonsstudier, noe som gir informasjon om hva som skjer mellom call-back og eventuelt tilbud om jobb.

I rapporten *«Kulturelt betinget naturlig beskjedenhet»*. En studie av jobbintervjuets muligheter og begrensninger, har Rogstad og Sterri (2014) vært til stede under jobbintervjuer, for på den måten få innblikk i hva arbeidsgiverne faktisk gjorde, ikke hva de sier at de gjør. Datainnsamlingen består av fem cases ulike typer ansettelsesprosesser, totalt 67 jobbintervjuer.

Det avgjørende i denne sammenheng er at jobbintervjuet er å forstå som en metode for å velge den fremste blant de formelt kvalifiserte. Et funn er at formell kompetanse er nødvendig, men ikke tilstrekkelig. Studien indikerer at arbeidsgiverne vektlegger den sosiale dimensjonen til alle typer jobber. Det er følgelig ikke slik at den sosiale dimensjonen kan erstattes av strålende karakterer eller av lang og relevant arbeidserfaring. Formell utdanning er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å være den ene som blir tilbudt jobben til slutt.

Felteksperimentene er imidlertid ikke egnet for å si noe om seleksjonskriteriene i den siste og avgjørende delen av en rekrutteringsprosess. Funnene indikerer at det i praksis er

ganske enkelt og uforpliktende for en virksomhet å etterleve idealer om mangfold så lenge dette er idealer som er avgrenset til hvem som skal innkalles til intervju. I den endelige rangeringen, som skjer på bakgrunn av søknad og jobbintervju, synes imidlertid idealene om mangfold å tape for vurderinger av hvem som passer inn – som jo er et nokså annet prinsipp. Da kan en konklusjon snarere være at kravene om å tenke på mangfold ble gjort unna i selve innkallingen til jobbintervju, og at det i siste runde er fritt fram for å favorisere likhet.

Implikasjonene er at omfanget av diskriminering, målt i form av call-back, er et minimumsanslag. Det reelle omfanget av diskriminering ligger betydelig høyere enn det man har fått inntrykk av fra felteksperimentene.

Rapporten er også inntak til de mer subtile formene for diskriminering. Et særlig interessant tema er knyttet til selektering ut fra personlig egnethet. Tradisjonelt kobles bruk av personlig egnethet til arbeidsgivernes mer eller mindre eksplisitte fordommer overfor visse typer søkere (Sandal 2009; Midtbøen & Rogstad 2012). Et eksempel er at etniske minoriteter lettere kategoriseres som om de ikke passer inn i en typisk norsk væremåte, noe arbeidsgiverne tilsynelatende favoriserer. Analysene i Rogstad og Sterri (2014) indikerer følgelig at det ikke er arbeidssøkeren isolert sett som er i sentrum på jobbintervjuet, men snarere vurderinger av den potensielle relasjonen mellom eksisterende arbeidsmiljø og en ny jobbsøker. Vurderinger av arbeidsmiljøet i virksomheten blir følgelig en standard arbeidssøkerne vurderes opp mot.

Det sistnevnte er avgjørende fordi arbeidsgiverne synes å ha en tendens til å se på virksomheten som typisk norsk. Det er også denne typen «norske» kjerneverdier som settes som en standard, men uten at arbeidsgiverne nødvendigvis selv erkjenner dette. Eksempler er betydningen av et fast håndtrykk, felles humor, at man signaliserer at man ikke er for pushy, men likevel initiativrik. Konklusjonen i rapporten er derfor at om ikke vektleggingen på personlig egnethet er en bevisst form for diskriminering, så kan diskriminering være en ikke-tilsiktet konsekvens av at arbeidsgivere legger så stor vekt på personlig egnethet i seleksjonen av jobbsøkere.

Avslutning og oppsummering

Dette notatet har hatt til hensikt å presentere foreliggende kunnskap om hindringer innvandrere møter på veien inn i det norske arbeidsmarkedet i lys av den tredelte integrasjonsutfordringen: i) å erverve/dokumentere etterspurt kompetanse, ii) å signalisere denne kompetansen på en måte som framstår som troverdig for potensielle arbeidsgivere, iii) at arbeidsgivere faktisk tar den etterspurte kompetansen i bruk uavhengig av jobbsøkerens etniske bakgrunn. De to første utfordringene behandles i notatets første del som kartlegger det norske systemet for godkjenning og peker på flaskehalsen i dette. Den siste utfordringen behandles i del to som gir en kunnskapsoppdatering av forskning gjort på diskriminerende barrierer i arbeidslivet.

Godkjenning av kompetanse

Mange av innvandrerne som kommer til Norge har med seg mye både formell og uformell kompetanse i bagasjen. Dette hjelper derimot lite dersom kompetansen ikke kan dokumenteres. Det er i hovedsak tre utfordringer jobbsøkere med utenlandsk utdanning møter i forhold til dokumentasjon: a) de mangler godkjenning for lovregulerte yrker, b) dokumentene de har med seg mangler legitimitet, eller c) de mangler papirer på hele eller deler av utdanningen og/eller arbeidserfaringen sin. Dokumentert kompetanse må også signaliseres som legitim og attraktiv til potensielle arbeidsgivere. Et diplom på en avlagt grad ved et ukjent universitet i et land med lav eller varierende kvalitet på utdanningsinstitusjoner vil ikke være tilstrekkelig tillitsvekkende for en norsk arbeidsgiver. Arbeidsgivere trenger god informasjon om hva utenlandsk utdanning er og muligheten til å sette den opp mot tilsvarende utdanninger i det norske systemet. Det er disse behovene godkjenningssystemet for utenlandsk utdanning er ment å møte.

Det er allment akseptert at godkjenningssystemet for utenlandsk utdanning ikke fungerer tilfredsstillende. Dette er bakgrunnen for at Stortinget i desember 2015 vedtok en gjennomgang. Systemet er i endring og en rekke tiltak er varslet eller igangsatt. I dette notatet har vi diskutert noen av disse og pekt på de følgende eksisterende flaskehalsen i systemet:

- Manglende samordning mellom godkjenningsinstanser: Godkjenningslandskapet er fragmentert, uoversiktlig og består av svært mange ulike aktører og ordninger. NOKUT forslår i sin utviklingsplan for 2016-2017 en felles søknadsportal til alle godkjenningsordningene, samt en samordning av regelverket og en mulig sammenføring av kontorer.
- Mangelfull informasjon til søkere: Mangfoldet av aktører og mangelen på felles informasjonskanaler forårsaker utilfredsstillende informasjon til søkere. Dette medfører

bortkastet tid for søkere og unødvendig ressursbruk hos godkjenningssystemene. Regjeringen har varslet at de vil vurdere å opprette en felles informasjonsportal.

- Mangel på statistikk: Det finnes lite systematisk statistikk om søknadsbehandling i godkjenningssystemer. Statistikken er heller ikke sammenlignbar på tvers ulike instanser selv om gangen i saksbehandlingen er relativt lik. Regjeringen varsler i Meld. St. 16 at de vil igangsette et arbeid med å vurdere utarbeiding av samlet statistikk på tvers av godkjenningssystemer for lovregulerte yrker (2015-2016).
- Tilgang på kompletterende utdanning: Mange søkere med utdanning fra utenfor EU/EØS gis avslag på godkjenning med begrunnelse om behov for kompletterende utdanning. Det eksisterende tilbudet er ikke i samsvar med behovet og utdanningsinstitusjonene mangler incentiver for å tilby kompletterende utdanning. Meld. St. 16 varsler at regjeringen vil styrke tilbudet om kompletterende utdanning (2015-2016).
- Tilgang på veiledet praksis: Mange søkere, spesielt til helsefag, får avslag på søknad om godkjenning på bakgrunn av for lite veiledet praksis. Tilgangen på praksis- eller lærlingplass er svært varierende og ansvaret ligger på kandidaten selv.
- Tilgang på påkrevde dokumenter: Som en del av godkjenningssystemen kan søkere bli bedt om dokumentasjon fra en norsk utdanningsinstitusjon. Dette er derimot ikke en forpliktelse for UH-sektoren og det forventes at institusjonene løser oppgaven innenfor deres ordinære budsjetter. Det har tidligere blitt anbefalt å gjøre det til en rettighet å få vurdert sin medbrakte kompetanse ved høyskole eller universitet (NOU 2011: 14).
- Press på UVD-ordningen: UVD-ordningen er under press som et resultat av økt tilstrømning av asylsøkere. Stadig flere søkere til UVD-ordningen tilfredsstiller ikke kravene som stilles til permanent opphold og gode språkferdigheter i engelsk eller et skandinavisk språk. Pilotordningen med kvalifikasjonspass er tenkt som et supplement til den eksisterende ordningen.
- Godkjenningssystemenes legitimitet hos arbeidsgivere: Undersøkelser viser at arbeidsgivere har liten kjennskap til generell godkjenning. Økt kjennskap til generell godkjenning og NOKUT kan øke ordningens relevans og gjøre det lettere for arbeidsgivere å ansette søkere med utenlandsk utdanning

Til tross for åpenbare svakheter ved dagens godkjenningssystem er det viktig å anerkjenne kompleksiteten som de ulike instansene står ovenfor. Godkjenningssystemene har en rolle som både døråpner og dørvakt. De skal fasilitere at søkere med utenlandske kvalifikasjoner gis adgang til arbeidsmarkedet og utdanningsinstitusjonene. Samtidig skal de kontrollere at søkere med falske dokumenter eller kvalifikasjoner som ikke tilfredsstiller norsk standard stenges ute. Verdien og legitimiteten av innvanderens medbrakte kompetanse er betinget av den tilliten arbeidsgivere har til de ulike godkjenningssystemene.

Diskriminerende barrierer

Diskriminering er her forstått som usaklig forskjellsbehandling, hvilket er tilfelle dersom ikke-relevante forhold for å utføre en bestemt jobb blir tillagt vekt i beslutninger. I gjennomgangen av aktuell litteratur tok vi utgangspunkt i en eksisterende kunnskapsoversikt, Etnisk mangfold og likestilling i arbeidslivet (Bore et al 2013). Kunnskapene herfra ble også supplert med nyere studier. Det overordnede funnet er at diskriminering er en vedvarende barriere som gjør det vanskeligere for etniske minoriteter å etablere seg på arbeidsmarkedet i Norge. Riktignok er likebehandling dominerende, men unge arbeidssøkere med minoritetsbakgrunn må regne med at veien fram er tyngre for dem enn en majoritetssøker med identisk kompetanse.

I gjennomgangen av eksisterende forskning delte vi inn bidragene ut fra hvilken metode som var benyttet.

- Den første metoden var en såkalt residualmetode. Inn under denne typen hører mange av de tradisjonelle kvantitative studiene som søker å beskrive forskjeller, og deretter undersøke hvilke rimelige forklaringer som ligger under. Studiene indikerer at når det gjelder tilknytning til arbeidslivet er det betydelige forskjeller både mellom majoritet og minoritetsgruppene, samt minoritetsgruppene i mellom. Av andre forhold øker utdanning sannsynligheten for å være i arbeid, og menn er mer i arbeid enn kvinner. Samtidig oppgir kvinner mindre diskriminering enn menn. Det kan jo skyldes mange ulike forhold – for eksempel at kvinner sjeldnere befinner seg på arenaer der de kan bli diskriminert. Mer objektive mål viser imidlertid også en tendens til at kvinner diskrimineres i mindre grad enn menn i rekrutteringsprosesser. Forskjellene i yrkesaktivitet kan følgelig ikke bare forstås som et resultat av diskriminering.
- Vi har også sett på erfaringsbaserte studier, dels i form av arbeidsgivernes holdninger, dels i form av opplevelser fra arbeidssøkerne. Denne typen studier er viktige fordi vi da fokuserer på dem som «vet hvor skoen trykker». Subjektive erfaringer er imidlertid lite egnet til å beskrive det eksakte omfanget av diskriminering. Funnene viser at mange med innvandrerbakgrunn har erfart diskriminering, og at de antar at dette er noe de vil møte framover. Denne antakelsen kan være en barriere med henhold til motivasjon uavhengig av om den er reell eller ikke. I samtaler med arbeidsgiverne er det påfallende at de er villige til å snakke om diskriminering, og at de ikke selv ser at deres praksis kan lede til systematisk ulikhet, tvert om. Mange blant dem ønsker å ta samfunnsansvar, men gir samtidig uttrykk for at de ikke kan ta noen sjanser. De praktiserer derfor generaliseringer ut fra antakelser og tidligere erfaringer.
- For å se hva arbeidsgivere faktisk gjør er det gjennomført feltstudier. Særlig gjennomslagskraft har studier med bruk av fiktive søknader. Disse gir et inntrykk av diskrimineringens omfang målt i form av forskjeller i call-back. Resultatene viser at det er hevet over enhver tvil at diskriminering forekommer. Studiene har også vist at det er diskriminering i alle de store byene, og at en periode som arbeidsledig rammer søkere med innvandrerbakgrunn ekstra hardt. Kort sagt, har man først falt ut av arbeidsmarkedet er veien tilbake ekstra lang og kronglete.

- Observasjonsstudier er interessante fordi de er et inntak til å se hva som skjer etter at søkerne har fått call-back. Gjennom å studere jobbintervjuet har det vært mulig å identifisere hvordan sosiale forhold vektet opp mot formell kompetanse. Studiene viser at det sosiale er en type trumf, som er avgjørende når arbeidsgivere skal velge blant kvalifiserte søkere. Poenget er ikke at arbeidsgiver bruker det sosiale for å ekskludere søkere med innvandrerbakgrunn, men at det å signalisere at man passer inn i en virksomhet ofte er synonymt med å signalisere at man behersker de typisk norske kodene. Diskriminering kan således sies å være en uintentert konsekvens av en etablert praksis. Funnene fra disse studiene er viktige både substansielt, i form av at de viser en viktig barriere for mange søkere med minoritetsbakgrunn, men også metodisk ved at de viser at felteksperimentene kun er egnet til å angi et minimumsanslag på omfanget av diskriminering.

Litteratur

- Aissaoui, F. (2013), *Inkluderingsledelse: Ledernes perspektiv på inkludering av etniske minoriteter i arbeidslivet*. Masteroppgave. Oslo: UiO
- Amlie, S. S. (2014) "Arbeidstakers vern mot diskriminering. Om bevis, bevisbyrde og effektivitet" Masteroppgave. Oslo: UiO
- Aspøy, T. M. og J. Rogstad (2013) Det gamle landet og havet. Rekrutteringsbehov i maritim næring fram mot 2020. Fafo-rapport 28. Oslo: Fafo
- Aas, A. K (2009), Med en fot innenfor? I: Birkelund, G. E og Mastekaasa, A (red) (2009:151-162) *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Bore, L A.B. Djuve og K.R. Tronstad (2013), *Etnisk mangfold og likestilling i arbeidslivet. En kunnskapsstatus*. Rapport nr 11. Oslo: Fafo
- Birkelund, G. E.; M. Lillehagen, Vibeke Puja Ekre & Elisabeth Ugreninov (2014). Fra utdanning til sysselsetting – En forløpsanalyse av indiske og pakistanske etterkommere i Norge, *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 55, 385–414.
- Birkelund, G. E.; K. Heggebø & J. Rogstad (2015) Double Disadvantage. Ethnic scarring effects of unemployment? Results from two randomized field experiments. Paper presented at American Sociological Association's Annual meeting, San Francisco, August 2014. Resubmitted to *European Sociological Research*, November 2015.
- BLD (2013), Handlingsplan 2013-2016. Vi trenger innvandrernes kompetanse. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Brautasetutvalget (2007), Innstilling fra utredningsutvalget for godkjenning og godskrivning av høyere utdanning i Norge
- Craig, R. (2007), *Systemic Discrimination in Employment and the Promotion of Ethnic Equality*. Leiden/ Boston: Martinus Nijhoff Publishers
- Dahle-Olsen, H.; M. Røed & P. Schøne (2014) Makt til å diskriminere? *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 31, 311-328.
- Damen, Marie-Louise og Marte Haugerud Moe (2015), Norske arbeidsgiveres syn på høyere utdanning fra utlandet. NOKUTs notater. Oslo.
- Birkelund, G. E.; J. Rogstad, K. Heggebø, Tove Mogstad Aspøy & Heidi Fischer Bjelland (2014) Diskriminering i arbeidslivet. Resultater fra randomiserte felteksperiment i Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim, *Sosiologisk tidsskrift*, 22, 352-382

- Brekke, I (2006), Betydningen av etnisk bakgrunn for overgangen fra høyere utdanning til arbeid. *Søkelys på arbeidsmarkedet 2 (23): 173-180.*
- Brekke, I (2007), Ethnic background and the transition from education to work among university graduates. *Journal of ethnic and migration studies, 33 (8): 1299-1321*
- Brekke, I og Mastekaasa, A (2008), "Highly educated immigrants in the Norwegian labour market Permanent disadvantage?", *Work, Employment and Society 22 (3)*
- Brekke, I og Mastekaasa, A (2009), Arbeidsinntekt blant innvandrere og etterkommere av innvandrere I: Birkelund, G. E og Mastekaasa, A (red) (2009:199-220) *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv.* Oslo: Abstrakt forlag.
- Djuve, A. B. (2016), *Flyktninger – krise for den nordiske modellen.* Fafo-notat
- Drange, I (2009), Sysselsatt eller tilsidesatt? Heltidstilpasning blant høyt utdannede minoritetskvinner. I: Birkelund, G. E og Mastekaasa, A (red) (2009:163-178) *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv.* Oslo: Abstrakt forlag.
- ENIC-NARCIC (2015), Peer review report of Norwegian Agency for Quality Assurance in Education (NOKUT), Norwegian ENIC-NARIC.
- Ernes, Ann Kristin Bentzen (2014), «Arbeidsgiveres aktivitets- og redegjørelsesplikt på området etnisk diskriminering- En analyse av hvordan plikten gjennomføres og håndheves.» Masteroppgave. Oslo: UiO
- Evensen, Ø (2009), Høyt utdannede innvandrere etterkommeres møte med arbeidsmarkedet I: Birkelund, G. E og Mastekaasa, A (red) (2009:179-198) *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv.* Oslo: Abstrakt forlag
- Hardoy, I. Schøne, P. (2009), Returns to Pre-Immigration Education for Non-Western Immigrants: Why so low? Institute for Social Research, Oslo. Mimeographed.
- Hardoy, I og Schøne, P (2008), Avkastning av utdanning for ikke-vestlige innvandrere: Hvorfor er den så lav? *Søkelys på arbeidslivet 3 (25): 401-41*
- Huuse, Iselin. (2013), "Forholdet mellom arbeidsgivers styringsrett og vern av arbeidstakers integritet og verdighet". Masteroppgave. Oslo: UiO
- Inst. 12 S (2015-2016), Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2016,
- Kavli, Hanne, Anniken Hagelund, og Magne Bråthen (2007), Med rett til å lære og plikt til å delta - En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere, Fafo-rapport 2007:34
- Khalid, Hira (2015) «Barrierer ved deltakelse i kvalifiseringssystemet og på vei til arbeidslivet» - En studie av opplevelsene til ikke-vestlige innvandrerkvinner med lav eller ingen arbeidstilknytning Masteroppgave. Oslo: UiO

- Knutsen, Thomas (2015), “Diskrimineringsloven § 24 - Innholdet og anvendelsen av regelen om delt bevisbyrde i saker om forbigåelser ved ansettelse på grunn av arbeidssøkers etnisitet” Masteroppgave. Oslo: UiO
- Lillehagen, Mats & Gunn E. Birkelund (2015) *Transition from Education to Work for Descendants of Immigrants in Norway*. Paper presented at ISA - RC28 conference, University of Philadelphia, August 2015.
- Mayahiahmadi, Armin. (2015), «Sosial inkludering av arbeidstakere med innvandrerbakgrunn. En kvalitativ studie av hvilke faktorer som har betydning for høyt utdannede innvandreres opplevelse av inkludering på arbeidsplassen» Masteroppgave. Oslo: UiO
- Meld. St. 16 (2015–2016) Fra utenforskap til ny sjanse — Samordnet innsats for voksnes læring
- Midtbøen, A. H. (2013), *Determining discrimination: A multi-method study of employment discrimination among descendants of immigrants in Norway*, PhD-thesis. UiO
- Midtbøen, A. H. (2015), Etnisk diskriminering i arbeidslivet. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 56: 3-30.
- Midtbøen, A. H og Rogstad. J (2012), *Diskrimineringsens omfang og årsaker*. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv. ISF-rapport 2012:001. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Midtbøen, Arnfinn H. og Lidén, Hilde (2016), “Kumulativ diskriminering”, *Sosiologisk tidsskrift*.
- Mohn, Ferdinand A. (2015) *Spouse Selection and Socioeconomic Assimilation among the Immigrant Population in Norway*. PhD Thesis, Department of Sociology and Human Geography, University of Oslo
- NOKUT (2013), Godkjenning av utenlandsk høyere utdanning for personer med mangelfull dokumentasjon, NOKUTS utredninger og analyser. 2/2013
- NOKUT (2014) Generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning 2009–2012: Kandidatundersøkelse. NOKUTS utredninger og analyser. 2/2014
- NOKUT (2015a), Utviklingsplan for 2016-2017: NOKUTs tjenester om utenlandsk utdanning og kompetanse NOU 2011: 7, Velferd og migrasjon – Den norske modellens framtid
- NOKUT (2015b), Årsrapport (2014-2015).
- NOU 2010: 7, Mangfold og mestring - Flerspråklige barn, unge og voksne i opplærings-systemet, Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2011: 7, Velferd og migrasjon – Den norske modellens framtid
- NOU 2011: 14, Bedre integrering – Mål, strategier og tiltak

- NOU 2016: 3, Ved et vendepunkt: fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi. Produktivitetskommisjonens andre rapport. Finansdepartementet.
- Norberg-Schulz, M., S. L. Berg, og M. Mark (2015), Samlet statistikk over søkere i godkjenningprosesser for lovregulerte yrker – Utredning om og forslag til systemer for statistikk-innhenting. Damvad 2015
- OECD (2009), Jobs for Immigrants. Labour Market Integration in Norway, OECD: Paris.
- Orupabo, J (2008a), «I andre land betyr ikke hudfarge noe, har du papirer, så får du en jobb». Søkelys på arbeidslivet 25 (1):51-62
- Orupabo, J (2008b), «På TV sa de at de trengte ingeniører». *Etniske minoriteter: klasseidentifikasjon og arbeidsposisjon*. ISF rapport 2008:009. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Rambøll (2009), Kartlegging: godkjenningsordninger for lovregulerte yrker. Arbeids og inkluderingsdepartementet.
- Rambøll (2014), Utredning av behov for kompletterende utdanning for søkere i godkjenningprosessen for lovregulerte yrker. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Rogstad, J (2001), *Sist blant likemenn? Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Rogstad, J (2004), ”Diskriminering som erfaring”, *Søkelys på arbeidsmarkedet*. 21: 265- 275.
- Rogstad, J (2006), *Usaklige hindringer for ikke-vestlige minoriteter på arbeidsmarkedet i Norge*. ISF-rapport 2006:010.
- Rogstad, J. (2010), «Diskriminering – kan en hvit mann fra middelklassen forstå det?», i Dag Album, Marianne Nordli Hansen og Karin Widerberg (red.), *Metodene våre. Eksempler fra samfunnsvitenskapelig forskning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Rogstad, J og A.H Midtbøen (2008), Diskrimineringens art, omfang og årsaker. *Søkelys på arbeidslivet* 25 (3):417-429
- Rogstad, J, og E B. Sterri (2014), «Kulturelt betinget naturlig beskjedenhet» En studie av jobbintervjuets muligheter og begrensninger. Rapport 33. Oslo: Fafo
- Sonniks, Morten. (2014), “Rekruttering for økt mangfold: En studie av den statlige intervjuordningen”. Masteroppgave. Oslo: HIOA
- Støren, L.A (2004), *Arbeidsledighet og overkvalifisering blant ikke-vestlige innvandrere med høy utdanning. Analyser av kandidatundersøkelsen 2002*. NIFU skriftserie 7. Oslo
- Støren, L.A (2002), *De første årene av karrieren. Forskjeller og likheter mellom minoritet og majoritet med høyere utdanning*. Rapport 7/2002. Oslo: NIFU STEP
- Tronstad, K. R (2009), *Opplevd diskriminering blant innvandrere med bakgrunn fra ti ulike land*. SSB-rapport 2009/47. Oslo- Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

- Tronstad, K.R (2010), *Mangfold og likestilling i arbeidslivet. Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte*. Fafo-rapport 2010:39
- Villund, O (2008), *Riktig yrke etter utdanning? En registerbasert undersøkelse om kompetanse og arbeidsoppgaver hos ansatte med innvandrerbakgrunn*. SSB rapporter 2008/37. Oslo-Kongsvinger.
- Villund, O. (2014), *Overkvalifisering blant innvandrere 2007–2012*. Rapporter 2014/28. Statistisk sentralbyrå
- Vaage, Mari Nielsen. (2014), “Ambivalent mangfold - Byrde eller ressurs? Et studie av mangfoldsforståelser i det norske arbeidslivet” Masteroppgave. Oslo: UiO
- Øiaas, Susanne Hellan. (2013), *Mangfoldsstrategier i arbeidslivet: En case-studie av 5 norske virksomheter*. Masteroppgave. Oslo: UiO
- Øren, Marthe Andrea Aspheim. (2014), *Mangfoldsledelse på norsk: bare prat eller også praksis? En studie av adoptering og implementering av ideen om å "lede mangfold" i to statlige virksomheter* Masteroppgave. Oslo: UiO

Kunnskapsstatus om godkjenning av utenlandsk kompetanse og kunnskapsstatus om diskriminering i arbeidslivet

Dette notatet er skrevet på oppdrag av Integreringsavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet. Formålet er å gi en oversikt over dagens system for godkjenning av utdanning tatt i utlandet, samt å gjøre rede for eksisterende kunnskap om diskriminerende barrierer i arbeidslivet.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2016:05
ISSN 0804-5135
Bestillingsnr. 10229