

Sammendrag og konklusjoner av ECON's evalueringsrapport

Resymé

Siden 2001 har Oslo kommune hatt en handlingsplan for å rekruttere flere personer med minoritetsbakgrunn til kommunen, og sørge for at de får arbeid som er i tråd med deres kvalifikasjoner og gode muligheter for kompetanseutvikling i jobben. Econ Pöyry har evaluert handlingsplanen. Vi konkluderer med at den har hatt en positiv bevisstgjørende effekt, men det er usikkert i hvilken grad den har bidratt direkte til måloppnåelse. Målet om økt rekruttering er nådd for kommunen som helhet, men i svært varierende grad i ulike deler av kommunen. Kompetansen til ansatte med minoritetsbakgrunn kunne trolig utnyttes bedre med et mer målrettet arbeid for kompetanseutvikling. Vi gir råd til Oslo kommunen om hvordan handlingsplanen kan bli mer treffsikker.

Bakgrunn

I 2001 utgjorde ikke-vestlige innvandrere og deres etterkommere 15 prosent av Oslos befolkning i yrkesaktiv alder. Deres andel av de ansatte i Oslo kommune var bare 11 prosent. Arbeidsledigheten blant innvandrere fra ikke-vestlige land er høyere enn i resten av befolkningen, og denne gruppa er overrepresentert i vikariater og i ufaglærte yrker, eller yrker som stiller lave krav til utdanning. Videre er det få ledere med minoritetsbakgrunn.

Oslo kommune ønsker at kommunens ansatte skal gjenspeile det etniske mangfoldet i byens befolkning. Bakgrunnen for dette målet er todelt. For det første ønsker Oslo kommune å ta et samfunnsansvar. For det andre har mange kommunale virksomheter problemer med å dekke behovet for kvalifisert arbeidskraft, samtidig som mange personer med minoritetsbakgrunn har vansker med å få jobb.

På denne bakgrunnen ble *Handlingsplan for likebehandling og økt rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til stillinger i Oslo kommune* vedtatt av bystyret i 2001. Alle Oslo kommunes virksomheter er pålagt å iverksette og gjennomføre handlingsplanens 15 obligatoriske tiltak. Handlingsplanen inneholder tiltak innenfor områdene rekruttering, kompetanseutvikling, informasjons- og holdningsarbeid, samt kvalitetssikringstiltak.

Handlingsplanen skal sikre likebehandling og økt rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til alle stillingsnivåer i Oslo kommune. Det er et mål å sikre at personer med minoritetsbakgrunn får en rettferdig behandling når de søker jobber, at de får jobber som står i forhold til deres kvalifikasjoner, og at de får mulighet til å videreutvikle sin kompetanse i arbeidslivet. Personer med minoritetsbakgrunn er definert som første- og andregenerasjons innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn.

Oslo kommune har bedt Econ Pöyry om å evaluere handlingsplanen.

Problemstilling

Vi har evaluert *Handlingsplan for likebehandling og økt rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til stillinger i Oslo kommune* på følgende områder:

- *En kartlegging av iverksettingen av de obligatoriske tiltakene i planen i alle deler av kommunen,*
- *en vurdering av den samlede måloppnåelsen, og*
- *en vurdering av hensiktsmessigheten og effekten av tiltakene*

På bakgrunn av resultatene i evalueringen gir vi råd om det videre arbeidet med likebehandling og økt rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til stillinger i Oslo kommune og storbyene i

Norge.

Evalueringen bygger på flere datakilder: Dokumenter, statistikk, en spørreundersøkelse rettet mot ledere i kommunen, samt en casestudie av åtte enheter spredt på ulike typer virksomhet i kommunen.

Konklusjoner og tilrådinger

Måloppnåelse

Målene for handlingsplanen kan formuleres slik:

- å øke andelen ansatte med minoritetsbakgrunn innenfor alle typer virksomheter og alle stillingsnivåer
- at ansatte med minoritetsbakgrunn skal få arbeid som er i tråd med kvalifikasjonene, og mulighet til å videreutvikle sin kompetanse i arbeidslivet

Når det gjelder andelen av de ansatte i Oslo kommune som har minoritetsbakgrunn, kan vi fastslå at målet er oppfylt for kommunen i gjennomsnitt. Ifølge statistikk fra Statistisk sentralbyrå var andelen 17 prosent i 2006, og nærmer seg den andelen som gruppa utgjør av befolkningen (19 prosent i 2006). Målet er imidlertid å øke andelen av de ansatte i *alle deler* av kommunen. Her er måloppnåelsen vesentlig dårligere.

Andelen av de ansatte som har minoritetsbakgrunn er svært lav i yrker som krever kompetanse minst på nivå med høyskoleutdanning og lederstillinger (9 prosent). Det gjelder også i de virksomhetene som ellers har mange ansatte med minoritetsbakgrunn.

Ifølge spørreundersøkelsen er andelen av de ansatte som har minoritetsbakgrunn særlig lav i administrative funksjoner (7 prosent), i infrastruktur-/tekniske etater (8 prosent), videregående skole (8 prosent) og etatene innen kulturområdet (9 prosent). Andelen er svært høy i sykehjem (40 prosent), og er relativt høy i barnehage/SFO (26 prosent) og hjemmebaserte tjenester (19 prosent).

Rekruttering til stillinger i kommunen

Flere av tiltakene i handlingsplanen er rettet mot rekrutteringsprosessene. I spørreundersøkelsen finner vi at det ansettes en person med minoritetsbakgrunn i 1/3 av de utlyste stillingene, men at dette varierer svært mye mellom typer virksomheter og typer stillinger. Mekanismer på flere trinn i rekrutteringsprosessen har betydning for om det blir ansatt en person med minoritetsbakgrunn i en stilling:

- *Utlysning og kompetansekrav.* Det kreves ofte en bestemt utdanning og arbeidserfaring i utlysninger av stillinger i Oslo kommune. Et stort flertall av lederne mener imidlertid at de ikke stiller unødvendig høye kompetansekrav. Det er mindre vanlig å stille krav om bestemte norskkunnskaper.
- *Søking – antall søkere og kvalifikasjoner.* Etter ledernes vurdering er det kvalifiserte søkere med minoritetsbakgrunn til i underkant av halvparten av alle de utlyste stillingene. Her finner vi det største skillet mellom ulike deler av kommunen:
 - Det er oftest kvalifiserte søkere til stillinger i sykehjem (75 prosent av stillingene), barnehage/SFO (62 prosent) og hjemmebaserte tjenester (54 prosent). Ifølge lederne er det sjelden kvalifiserte søkere til stillinger i etatene på kulturområdet (24 prosent) administrative enheter (31 prosent) etatene innen infrastruktur/tekniske funksjoner (32 prosent).
 - Videre er det oftest kvalifiserte søkere med minoritetsbakgrunn til yrker uten bestemte kompetansekrav, og personlig tjenesteyting som for eksempel hjelpepleiere og barnehageassistenter, mens det er færrest i lederyrker, akademikeryrker og høyskoleyrker

innenfor undervisning (lærere, førskolelærere).

- *Vurdering av søknader og innkalling til intervju.* Så å si alle lederne oppgir at de innkaller minst én til intervju dersom det er kvalifiserte søkere med minoritetsbakgrunn (det skjer dessuten ofte selv om det ikke er noen kvalifiserte).
- *Vurderinger på intervju og innstilling.* Det ble ansatt noen med minoritetsbakgrunn i over 60 prosent av stillingene der det var innkalt noen til intervju. Dette varierer lite mellom ulike typer virksomheter.

Kompetanse og kompetanseutvikling

Handlingsplanen har som nevnt som mål at ansatte med minoritetsbakgrunn skal få arbeid som er i tråd med kvalifikasjonene, og mulighet til å videreutvikle sin kompetanse i arbeidslivet.

Det er varierende hvor systematisk lederne i kommunen jobber med kompetansekartlegging i sine enheter. Blant de som har ansatte med minoritetsbakgrunn, er det mer vanlig at lederne har samtaler med disse for å vurdere deres *realkompetanse*. I casestudien formidlet lederne at de hadde god oversikt over de ansattes realkompetanse, blant annet gjennom medarbeidersamtaler.

Et stort flertall av lederne oppgir i spørreundersøkelsen at de har hatt samtaler med noen eller alle de ansatte med minoritetsbakgrunn for å vurdere deres behov for *kompetanseutvikling*. Slike samtaler dreier seg oftest om noe annet enn norskopplæring, for eksempel fagutdanning. Over 80 prosent av lederne oppgir at noen av de ansatte med minoritetsbakgrunn faktisk har deltatt i denne typen opplæringsaktiviteter de siste to årene.

Rundt ¼ av lederne har hatt samtaler med ansatte med minoritetsbakgrunn om behov og muligheter for opplæring i arbeidsnorsk, like mange om generell norskopplæring. Om lag 20 prosent av dem oppgir at noen av de ansatte med minoritetsbakgrunn faktisk har fått henholdsvis opplæring i arbeidsnorsk og generell norskopplæring de siste to årene. Sykehjemsetaten skiller seg ut med mye bruk av norskopplæring blant de ansatte med minoritetsbakgrunn.

Utfordringer for den enkelte virksomhet

Erfaringer fra casene belyser årsaker til at ansatte med minoritetsbakgrunn er svært skjevt representert i ulike deler av kommunen. Noen jobber krever en helt bestemt utdanning – det gjelder for eksempel sykepleiere, førskolelærere, jurister, eller jobber som krever et fagbrev og/eller sertifikat. Slike krav fører til at de får få søkere med minoritetsbakgrunn.

I en del av jobbene er dessuten gode norskkunnskaper viktige. For eksempel er det viktig at personalet på et sykehjem eller i en hjemmetjeneste kan kommunisere tydelig med eldre brukere, noe som kan være en utfordring også for personer som har norsk som morsmål. Det er også viktig at personale i skole og barnehage har gode muntlige norskkunnskaper, fordi disse arbeidsplassene er arenaer for barns læring. I noen jobber skal det skrives grunnlag for vedtak eller brev til brukere.

Det oppfattes som uheldig dersom andelen ansatte med minoritetsbakgrunn er svært høy på et arbeidssted. Det vanskeliggjør kommunikasjon mellom kolleger, og gjør det krevende å få til nødvendig læring om norske arbeidsforhold mv.

Handlingsplanen og det videre arbeidet

Vi mener at handlingsplanen har hatt en positiv betydning siden den ble innført i 2001, men først og fremst som et bevisstgjørende dokument. I vår vurdering av handlingsplanen som strategi-/tiltaksdokument, legger vi vekt på forbedringspotensialet for det videre arbeidet i Oslo kommune, og lærdom for andre storbyer i Norge. Erfaringer fra casene er et viktig grunnlag for våre råd.

Det bør identifiseres innsatsområder på grunnlag av en mer nyansert *problemforståelse*.

I dag er målene for planen lite treffsikre: Målet om å øke rekrutteringen av personer med minoritetsbakgrunn er ikke relevant i hele kommunen og i alle typer stillinger, tvert imot er det deler av kommunen der ansatte med minoritetsbakgrunn er klart overrepresenterte i forhold til i befolkningen.

Det bør formuleres klare *mål* relatert til problemforståelsen og de valgte innsatsområdene. Målene eller delmålene må være mulig å evaluere. I dag er det vanskelig å skille mellom målsettinger og tiltak i planen. Målene må også være realistiske for å oppleves som reelle. For eksempel er utdanningsnivået i befolkningen en klar begrensning når det gjelder rekruttering til en del stillinger.

I dag er formuleringen av *tiltakene* dels lite konkrete, og *ansvaret* for gjennomføringen er ikke alltid klart plassert. Tiltakene bør være mest mulig konkrete, og man må sikre at ansvaret blir lagt på et organisatorisk nivå som har de nødvendige midlene til å gjennomføre dem.

Mange av tiltakene i handlingsplanen forholder seg til en "gjennomsnittsvirksomhet" som ikke finnes. Kommunens virksomheter står overfor svært ulike rammebetingelser – både eksterne, i forhold til brukere, tjenester de skal produsere og arbeidsmarkedet, og interne, i form av eksisterende arbeidsstokk, budsjetter mv. Det er et problem at handlingsplanen og tiltakene retter seg mot alle, og ikke mot bestemte problemstillinger. Det gjør at de fleste kan si om flere av tiltakene at "dette er ikke relevant hos oss", og ha en plausibel og legitim forklaring på det.

De enkelte tiltakene i handlingsplanen

I Boks 1 under gjengir vi de obligatoriske tiltakene i handlingsplanen. Så vel spørreundersøkelsen som casestudien tyder på at mange av tiltakene i handlingsplanen blir gjennomført eller fulgt, om enn ikke nødvendigvis fordi de står i handlingsplanen. De aller fleste av tiltakene blir oppfattet som "greie". De fleste informantene våre kan likevel peke ut noen tiltak som de mener er mer hensiktsmessige enn andre.

Flere av tiltakene knyttet til *rekruttering* er konkrete og enkle å følge opp. Det er dermed også tiltak på dette området som er mest omtalt i årsberetningene fra de ulike virksomhetene.

Vår vurdering er at tiltak 1 – tekst i fellesannonser – og tiltak 5 – innkalling til intervju – er de tiltakene som er mest egnet som generelle tiltak. De er relevante uavhengig av type virksomhet. Begge tiltakene er lite ressurskrevende, svært konkrete, og kan ha både en direkte effekt og en indirekte effekt ved at de virker bevisstgjørende.

Tiltak 2 og tiltak 4 handler på den annen side om bevisstgjøring (2: Ikke stille høyere kompetansekrav enn nødvendig, og 4: Vurdere søkere ut fra reell kompetanse, ikke etnisk bakgrunn). De angir ingen konkrete tiltak som kan kvitteres ut, og de kan vanskelig etterprøves. De oppleves dessuten som en selvfølge.

Tiltak 3 – mal for søknad og CV – er ment å gjøre det enklere å sammenlikne søknader uten at utenforliggende forhold blir trukket inn i vurderingen. Det kan gjøre søknadsbehandlingen enklere og mer effektiv for arbeidsgiver, men undersøkelsen tyder ikke på at det gir flere kvalifiserte søkere med minoritetsbakgrunn.

Tiltak 6 – bruk av lærlinger og kvalifiseringstiltak – kan være et godt tiltak, men det forutsetter at virksomheten har mulighet til å ta inn lærlinger eller at det finnes tilgjengelige kvalifiseringstiltak og hensiktsmessige arbeidsoppgaver.

Når det gjelder *kompetanse* vurderer vi tiltak 7 – kartlegging av realkompetanse – som et godt personalmessig tiltak. Hvorvidt det særlig kommer ansatte med minoritetsbakgrunn til gode, er et åpent spørsmål. Vår vurdering er at det ville vært mer treffsikkert dersom tiltaket dreide seg om å identifisere nødvendig kompetansepåfyll for å kunne benytte realkompetansen best mulig.

Tiltak 8 – legge tilrette for utvikling av språkkunnskaper – oppfattes som svært relevant av informantene. De fleste oppfatter at dette er et område som er helt kritisk for å ansette ansatte med minoritetsbakgrunn, og for at de skal kunne ha en karriereutvikling. Samtidig oppleves ansvarsforholdene for opplæringstilbud som uklare og mulighetene ofte begrenset.

Tiltak 9 – vurdering for lederoppgaver – oppfattes som lite relevant i mange virksomheter. De har få lederoppgaver å tilby internt, og lederoppgavene krever ofte bestemte faglige kvalifikasjoner som ansatte med minoritetsbakgrunn ikke har.

Tiltak 10 – å kunne kombinere studier og jobb – er et relevant tiltak som også benyttes en god del. Men det anses som lite aktuelt å *prioritere* ansatte med minoritetsbakgrunn foran andre ansatte når det gjelder generelle videreutdannings- og opplæringstiltak. Andre typer utdanningstilbud som er spesielt tilrettelagt for personer med minoritetsbakgrunn, kan være mer relevant som et konkret tiltak rettet mot denne gruppa.

Tiltak 11 – å stimulere til respekt og dialog – egner seg dårlig som et obligatorisk *tiltak* for den enkelte virksomhet. Det bør snarere være en rettesnor for all personalpolitikk i kommunen. Ansvar for å gjennomføre *tiltak* som bidrar til respekt og dialog, bør ligge på et organisatorisk høyere nivå.

Tiltak 12 – å ha informasjon om godkjenningsrutiner tilgjengelig – er noe som oppfattes lite relevant for den enkelte virksomhet, og burde være et sentralt ansvar. Tiltak 13 – råd om studie- og yrkesvalg – gjelder bare noen typer kommunale virksomheter, og bør derfor ikke stå som et obligatorisk tiltak.

Tiltak 14 og 15 handler om kvalitetssikring av at handlingsplanen følges. Tiltakene fungerer i liten grad slik, siden virksomhetene ikke får noen tilbakemelding på arbeidet sitt.

- 1. Tekst i fellesannonser over ledige stillinger:** I kommunens fellesannonse over ledige stillinger skal det presiseres at alle søkere skal behandles likt i henhold til kommunens verdisyn som understreker at alle mennesker er likeverdige. I tillegg skal man i fellesannonsen spesielt oppfordre personer med minoritetsbakgrunn til å søke de ledige stillingene.
- 2. Kompetansekrav ved rekruttering:** Arbeidsgiver skal ikke stille høyere kompetansekrav enn stillingen fordrer, verken når det gjelder norskkunnskaper eller annen kompetanse.
- 3. Mal for søknad og CV:** Virksomheten skal ha mal for å fylle ut CV og søknad om ledig stilling tilgjengelig
- 4. Vurdering ut fra reell kompetanse:** Rekrutteringsansvarlig skal i grovsorteringen av søknader vurdere søkere ut fra deres reelle kompetanse og ikke ut fra etnisk bakgrunn.
- 5. Innkalling til intervju:** Dersom det finnes kvalifiserte søkere med minoritetsbakgrunn skal minst en av disse innkalles til intervju.
- 6. Lærlinger og kvalifiseringstiltak:** Arbeidsgiver skal vurdere å ta inn lærlinger og benytte seg av tilgjengelige kvalifiseringstiltak som et virkemiddel til rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn.
- 7. Oversikt over realkompetanse:** Arbeidsgiver skal i samarbeid med arbeidstaker skaffe seg en oversikt over arbeidstakers realkompetanse med sikte på videre kompetanseutvikling og mulig karriereutvikling.
- 8. Utvikling av språkkunnskaper:** Arbeidsgiver skal legge tilrette for at ansatte med minoritetsbakgrunn utvikler sine norske språkkunnskaper i tilknytning til arbeidssituasjonen.
- 9. Vurdering for lederoppgaver:** Arbeidsgiver skal vurdere om ansatte med minoritetsbakgrunn kan gis arbeidsoppgaver som gir ledererfaring.
- 10. Kombinasjon studier og jobb:** Arbeidsgiver skal så langt det er mulig legge tilrette for at ansatte kan kombinere deltidsstudier og jobb.
- 11. Formidling av kunnskap og holdninger:** Arbeidsgiver skal stimulere til respekt og dialog mellom ansatte med ulik kulturbakgrunn gjennom formidling av kunnskap og holdninger i introduksjonsprogram for nytilsatte og i den ordinære lederopplæringen.
- 12. Informasjon om godkjenningsrutiner:** Arbeidsgiver skal sørge for at informasjon om norske godkjenningsrutiner og godkjente utdanningsinstitusjoner er tilgjengelige.
- 13. Rådgivning:** Arbeidsgiver med rådgivningsansvar overfor ungdommers studie- og yrkesvalg skal gi råd ut fra den enkeltes potensial og motivasjon.
- 14. Integrasjon i styringsdokumenter:** Oslo kommune skal integrere perspektivene i denne handlingsplanen i sentrale styringsdokumenter som omhandler budsjett, personalpolitikk, kompetanseutvikling og likestilling mellom kjønnene
- 15. Dokumentasjon av tiltak:** Arbeidsgiver er ansvarlig for å lage kvalitetssikrings- og oppfølgingsrutiner som ivaretar de obligatoriske tiltakene i planen, slik at det går tydelig frem når tiltakene er gjennomført. Et kapittel der det kommer frem hva som er gjort for å bedre rekrutteringen av personer med minoritetsbakgrunn, legges inn i etatenes årsberetning f.o.m. 2001.