

Olav Elgvin og Jørgen Svalund

Kunnskapsoppsummering om tiltak for varig sysselsetting

Fafo-notat
2020:05

Olav Elgvin og Jørgen Svalund

Kunnskapsoppsummering om tiltak for varig sysselsetting

Fafo-notat 2020:05

Fafo-notat 2020:05

© Fafo 2020

ISSN 0804-5135

Innhold

Innhold	3
Forord.....	5
Sammendrag.....	6
1 Innledning	7
2 Hva er problemet?	9
2.1 Utfordringer på makronivå	9
2.2 Utfordringer på mesonivå	15
2.3 Utfordringer på mikronivå	17
2.4 Hva vet vi, og hva vet vi ikke?	20
2.5 Hvilke tiltak så vi etter?	21
3 Metodisk fremgangsmåte.....	23
3.1 Søkeprosess.....	23
3.2 Inklusjons- og eksklusjonsstrategi.....	24
4 Oversikt over forskning på relevante tiltak og virkemidler	25
4.1 Tiltak på makronivå.....	25
4.2 Tiltak på mesonivå.....	29
4.3 Tiltak på mikronivå.....	32
5 Varig sysselsetting av innvandrere – dilemmaer og utfordringer	38
5.1 Ulike tilnærminger: tilbud og etterspørsel.....	38
5.2 Kortsiktig og langsiktig kvalifisering.....	40
Referanser	41

Forord

Dette notatet er gjennomført på oppdrag fra IMDi senhøsten 2019 og tidlig i 2020. Forskning har vist at innvandrere som er i arbeidsmarkedet, har høyere sannsynlighet for å bevege seg tidlig ut av arbeidsmarkedet enn majoritetsbefolkningen. At det er slik, har en rekke ulike årsaker. Rapporten drøfter ulike årsaker og mulige tiltak for å øke varig sysselsetting og tilknytning til arbeidsmarkedet. I rapporten har vi søkt systematisk etter forskning på tiltak som tar sikte på å øke innvandreres varige tilknytning til arbeidsmarkedet. Tiltak med et slikt spesifikt og uttrykt mål er det vanskelig å finne, men rapporten oppsummerer forskning på ulike andre tiltak og virkemidler som kan bidra til en mer varig tilknytning til arbeidsmarkedet for innvandrere.

Forfatterne av notatet har ulike faglig bakgrunn og kompetanse. Jørgen Svalund har bakgrunn fra generell forskning på regulering av arbeidsmarkedet og hvilke tiltak og reguleringer som kan bidra til at mennesker kommer inn i eller forblir i arbeid. Olav Elgvin har bakgrunn fra forskning på innvandrergupper i Norge, integrasjonspolitikken og hvordan innvandrere på ulike måter tilpasser seg det norske samfunnet. En av ambisjonene våre i notatet har derfor vært å kombinere innsikter fra den generelle arbeidsmarkedsforskningen med innsikter fra forskningen på integrasjonspolitikken og tilpasningene innvandrergupper gjør til det norske samfunnet.

Vi takker IMDi ved seniorrådgiver Bjørn Rygh for muligheten til å gjennomføre prosjektet og for gode innspill til en tidlig versjon av notatet. Takk til Jon Rogstad for god ledelse av prosjektet og verdifulle kommentarer under hele arbeidet med notatet og til Hanne C. Kavli for kvalitetssikring og gode innspill i notatets slutfase. Endelig vil vi takke informasjonsavdelingen ved Fafo for ferdigstillelse. Forfatterne håper notatet kan bidra til en mer nyansert debatt om inkludering av innvandrere i arbeidslivet og hvilke tiltak som kan sikre at innvandrere ikke bare kommer inn på arbeidsmarkedet, men også i større grad får mulighet til å forbli i arbeidsmarkedet over tid. Feil og mangler i notatet er forfatterens ansvar.

Oslo, mars 2020

Olav Elgvin og Jørgen Svalund

Sammendrag

Denne rapporten er en oppsummering av den forskningsbaserte kunnskapen som eksisterer om tiltak som kan bidra til å øke en stabil, varig tilknytning til arbeidsmarkedet blant innvandrere. Notatet tar utgangspunkt i et fenomen det har blitt økende oppmerksomhet om de siste årene, nemlig at en del innvandrere faller ut av arbeidslivet raskere enn personer uten innvandringsbakgrunn.

I første del av notatet drøfter vi årsaker til at det er slik. Vi skiller mellom forhold på makroplan – altså arbeidsmarkedet i stort; forhold på mesoplan – altså forhold innad i den enkelte virksomhet; og forhold på mikroplan – altså egenskaper ved den enkelte innvandrer eller arbeidstaker. Et grunnleggende problem på makroplan er segmenteringen av arbeidsmarkedet. Mange innvandrere jobber i deler av arbeidsmarkedet der jobbene er mer midlertidige og mer usikre, med lavere krav til kompetanse og hvor mulighetene for å bevege seg over i tryggere jobber er begrenset. Innvandrere er langt mer utsatt for å miste jobben enn personer uten innvandringsbakgrunn og er i mindre grad i stand til å få ny jobb hvis de faller ut av arbeidsmarkedet. Det at innvandrere i stor grad jobber i usikre jobber, kan antakelig også bidra til at de opplever flere HMS-relaterte utfordringer.

Årsakene til at innvandrere befinner seg i disse segmentene i arbeidsmarkedet er sannsynligvis knyttet til utfordringer på både meso- og mikroplan. På virksomhetsnivå kan diskriminering hos arbeidsgivere bidra til at innvandrere i mindre grad får jobbene de søker på, og at de ikke avanserer innenfor en virksomhet selv om de har fått en fot innenfor. Men dette henger også sammen med egenskaper ved innvandrerne selv på mikroplan. Mangel på utdanning, formell kompetanse og norskkferdigheter bidrar til at mange innvandrere sliter med å finne bedre jobber.

I andre del av notatet drøfter vi hvilke tiltak som kan avhjelpe disse problemene, basert på forskning både i Norge og andre land. På makronivå kan arbeidsmarkedet reguleres strengere, slik at det blir tryggere og mer forutsigbart, også i utsatte yrker. På mesonivået kan man jobbe mot diskriminering i arbeidslivet. På mikronivå kan man investere i innvandreres kompetanse og språkferdigheter.

1 Innledning

Dette notatet er gjennomført på oppdrag for IMDi og er en oppsummering av den forskningsbaserte kunnskapen som eksisterer om tiltak som kan bidra til å øke en stabil, varig tilknytning til arbeidsmarkedet blant innvandrere.

De nordiske velferdsstatene er omfattende, og finansieringen av dem hviler på høy sysselsetting (Esping-Andersen 1999; Gallie 2017; Magnusson, Jørgensen & Dølvik 2008). Et viktig siktemål med virkemidlene som benyttes i arbeidslivspolitikken, har generelt vært å bidra til at en større del av befolkningen er sysselsatt, og, når de først er i arbeid, å bidra til at hver enkelt arbeider i større stillinger, og at de som er i arbeid, ikke beveger seg over på uføretrygder eller i pensjon «tidligere enn nødvendig» (Ellingsæter & Jensen 2019).

Når det gjelder flyktninger og innvandrere og deres etterkommere, har det foregått en betydelig politisk debatt knyttet til sysselsetting og disse gruppenes bidrag til finansieringen av den norske velferdsstaten (NOU 2017: 2). Sysselsettingsraten i innvandrerbefolkningen er lavere enn i befolkningen ellers (heretter majoritetsbefolkningen), men varierer kraftig etter innvandreres landbakgrunn. For innvandrere med bakgrunn fra Asia, Afrika mfl., de som i statistikken til SSB omtales som landgruppe 3, er sysselsettingsandelene lavere enn for andre landgrupper. Innvandrere fra disse landene består i stor grad av flyktninger og familieinnvandrere, mens innvandrere fra Sentral- og Øst-Europa og Nord-Amerika i større grad er arbeidsinnvandrere. At sysselsettingsratene varierer slik, er naturlig. Arbeidsinnvandrerne er en mer selektert gruppe som kommer nettopp fordi de er klare for å arbeide, og antar at det er mulig å få arbeid med de kvalifikasjonene de bringer med seg. Sysselsettingsraten i innvandrerbefolkningen er lavere blant kvinner enn menn og henger for flyktningsers del delvis sammen med botid. Flyktningsers sysselsettingsrate er lav ved ankomst og øker mye de første fem til syv årene etter at de ankommer Norge. Deretter synker sysselsettingsraten, raskere for menn enn for kvinner (NOU 2017: 2). At sysselsettingsraten er lavere i innvandrerbefolkningen enn i majoritetsbefolkningen, er ikke spesielt for Norge – slik er det i de fleste land. Men forskjellene er spesielt store i de nordiske landene, mye fordi kvinner i majoritetsbefolkningen i Norden har mye høyere sysselsettingsrate enn kvinner i andre land (Åslund, Forslund & Liljeberg 2017; Bratsberg, Raaum & Røed 2017a).

Innvandrerbefolkningen i Norge er en bred og sammensatt gruppe, med ulik kompetanse, alder og andre forutsetninger når det gjelder muligheter på arbeidsmarkedet. Den består delvis av arbeidsinnvandrere fra Norden og andre vestlige land, og det er også en stor andel fra Øst-Europa generelt og Polen spesielt (Friberg 2016a). Videre har det kommet mange innvandrere fra land utenfor Europa og Nord-Amerika, som Pakistan, Somalia, Sri Lanka og Afghanistan. Flertallet av disse har enten kommet som flyktninger eller gjennom familiejenforening. Over tid har det vist seg at mange av arbeidsinnvandrerne – i likhet med flyktninger og familieinnvandrere – har bosatt seg permanent i Norge, og som bosatt i Norge er varig sysselsetting viktig også for disse gruppene. I Norge har man både politisk og faglig vært mest opptatt av å sluse innvandrere raskt *inn* på arbeidsmarkedet. Virkemidlene har i stor grad vært

norskopplæring, introduksjonsprogram og kortere arbeidsmarkedskurs i tillegg til en rekke lokale tiltak.

Innvandrere, spesielt fra Øst-Europa, Asia, Afrika mfl., er sterkt overrepresentert i noen bransjer. En høy andel av arbeidstakerne innen overnatting og serveringsvirksomhet, renhold, utleie av arbeidskraft / bemanning er innvandrere.¹ Mens innvandrere fra Asia, Afrika og andre land i det vi har omtalt som landgruppe 3, i liten grad arbeider i bygg og anlegg og industrien, har (mannlige) arbeidsinnvandrere de senere år i hovedsak arbeidet innen bygg og anlegg, innen industri, jordbruk og deler av service (Friberg 2016a:18–19).

Kravene til kompetanse er generelt høye i norsk arbeidsliv, og de har blitt stadig høyere samtidig som den moderne innvandringen til Norge har foregått. At det har vært benyttet tiltak rettet mot å øke innvandreres kompetanse og språkferdigheter, dreier seg om at mange jobber krever formelle kvalifikasjoner, sertifiseringer eller gode, og noen ganger dokumenterte, norskerferdigheter, mens en del innvandreres kompetanser i utgangspunktet ikke er tilpasset kravene i norsk arbeidsliv. Samtidig har ulike undersøkelser vist at innvandrere har høyere risiko for å bli diskriminert i jobbsøkerprosesser (Midtbøen & Rogstad 2012).

De senere årene har det imidlertid blitt klart at den lavere sysselsettingen hos innvandrere ikke bare skyldes at de ikke lykkes med å komme *inn* på arbeidsmarkedet. Det skyldes også at innvandrere har større sannsynlighet for å falle *ut* av arbeidsmarkedet igjen (Bratsberg, Raaum & Røed 2017b:1; NOU 2017: 2). Dette kan skyldes ulike faktorer, som vi vil diskutere i fortsettelsen. Det vil si at tiltak som utelukkende fokuserer på å få innvandrere inn i arbeidsmarkedet, ikke nødvendigvis er tilstrekkelige for å sikre høy sysselsetting hos innvandrere over tid. Likevel har de fleste politiske tiltakene så langt dreid seg om det første steget, om å komme inn på arbeidsmarkedet, selv om noe midler har vært brukt på å øke innvandreres muligheter til å gjøre karriere, blant annet gjennom ulike program og tiltak i en rekke større virksomheter, som Posten, Sporveien, IKEA, mfl. Det har eksistert enkelte tiltak for å hindre frafall fra arbeidslivet generelt, men få har vært rettet spesifikt mot innvandrere. I dette notatet forsøker vi derfor å gi en oversikt over hvilke tiltak som eksisterer, i Norge og en rekke andre land, som kan bidra til at innvandrere ikke faller ut av arbeidsmarkedet. Målet er å gi et kunnskapsgrunnlag som kan danne utgangspunkt for videre diskusjoner om tiltak i Norge.

¹ <https://www.ssb.no/statbank/table/11608>

2 Hva er problemet?

For å skrive om hvilke tiltak som har vært utført – og som kan være relevante for Norge – er det først nødvendig å etablere hva problemet egentlig er. For at tiltak skal fungere, må de være rettet mot det som reelt sett er problemet. Carol Bacchi (Bacchi 1999) har formulert spørsmålet «What's the problem represented to be?» som en tilnærming til å undersøke implementering av offentlig politikk. Ifølge henne bygger all politikk på en teori om hva det underliggende problemet som skal bøtes på, faktisk er. Likevel forblir disse teoriene ofte implisitte. Tidligere forskning på sysselsettingstiltak blant innvandrere har indikert at flere sysselsettingstiltak overfor innvandrere er basert på en problemforståelse som til dels er feilaktig (Djuve & Kavli 2019b; Friberg & Elgvin 2016). For at tiltak skal virke, og for å ta stilling til hvilke norske og utenlandske tiltak det er relevant å se på, er det derfor nødvendig å først ha en klar og virkelighetsbasert problemforståelse.

I utgangspunktet kan man tenke seg flere ulike årsaker til at en del innvandrere beveger seg ut av arbeidsmarkedet og over på uføretrygd eller annen inaktivitet tidligere enn strengt tatt nødvendig. Disse årsakene kan dreie seg om forhold på makroplan, altså hvordan arbeidsmarkedet er strukturert og ser ut, men også om samspillet mellom arbeidsmarkedets og velferdsstatens organisering, hvor en viktig del av diskusjonen rundt integrering av innvandrere på arbeidsmarkedet har dreid seg om at det skal lønne seg å jobbe (NOU 2017: 2). Det kan dreie seg om forhold på mesoplan, altså forhold innad hos de enkelte virksomhetene eller arbeidsgiverne. Det kan også dreie seg om forhold på mikroplan, det vil si egenskaper, holdninger og verdier ved eller hos de enkelte arbeidssøkerne eller arbeidstakerne. I dette kapittelet tar vi for oss ulike forhold som kan ha betydning etter en slik inndeling, før vi skriver om tiltakene.

2.1 Utfordringer på makronivå

Arbeidsmarkedet, og hvordan dette fungerer, styres av ulike institusjoner (Scott 2001). Innretningen på institusjonene i arbeidsmarkedet har mye å si for deltakelsen i arbeidslivet for majoritetsbefolkningen og har antakelig også mye å si for arbeidsdeltakelsen for personer med innvandringsbakgrunn. Vi redegjør her for grunntrekene i det norske arbeidsmarkedet og hvordan det kan tenkes å påvirke frafall fra arbeidslivet for personer med innvandringsbakgrunn.

Det norske arbeidsmarkedet er strengt regulert, med et – ifølge OECDs indeks for sammenlikning av stillingsvern – middels sterkt stillingsvern og med en regulering av arbeidstid og arbeidsvilkår som blant annet skal ta hensyn til arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet (Venn 2009). Denne reguleringen skjer til dels gjennom arbeidsmiljøloven, som også skal sikre arbeidstakerne medbestemmelse og innflytelse over egen arbeidshverdag. Den norske arbeidslivsorganiseringen bygger på et tett samarbeid mellom myndighetene, arbeidsgiverorganisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner (Dølvik, Goul Andersen & Vartiainen 2011). Forskningen viser at fagbevegelsen stort sett ikke har et spesielt søkelys på å organisere innvandrere eller på at innvandrere skal være tillitsvalgte i fagbevegelsen (Hagen & Jensen 2016; Lund &

Friberg 2005). Innvandrere har lavere organisasjonsgrad enn arbeidstakere ellers, men den varierer mellom ulike innvandringsgrupper og etter botid (Nergaard, Barth & Dale-Olsen 2015). Innvandrere fra EU-landene i Øst- og Sentral-Europa er sjeldnere organisert, mens innvandrere fra Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika i noe større grad er organisert.

I tillegg til lovregulering styrer hovedavtalen og tariffavtaler innenfor ulike tariffområder forhold knyttet til oppsigelser og nedbemanning, og arbeidstid, lønnsfastsettelse m.m. Disse avtalene regulerer i utgangspunktet kun forhold innenfor virksomheter hvor det er en tariffavtale, det vil si hvor virksomheten er med i en arbeidsgiverorganisasjon og har inngått en avtale med en arbeidstakerorganisasjon. Imidlertid antas det at slike avtaler til en viss grad fungerer normsettende, og at fremgangsmåter for nedbemanning, arbeidstid m.m. som brukes i den organiserte delen av en bransje, «smitter» over også på de virksomheter hvor det ikke er organiserte partsrelasjoner. I forbindelse med arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa har det skjedd, under gitte omstendigheter, at tariffavtalene som gjelder i én bransje (f.eks. renhold), *allmenngjøres*, noe som innebærer at avtalevilkårene (bl.a. lønn) som gjelder i tariffavtalene i for eksempel organiserte renholdsbedrifter, skal følges av alle virksomheter i den gitte bransjen. Dette skal bidra til at organiserte virksomheter ikke underbys gjennom bruk av arbeidskraft som mottar urimelig lave lønninger, og kan redusere tilløp til segmentering i arbeidsmarkedet.

Stillingsvernet skal sikre den enkelte arbeidstaker jobbtrygghet. Imidlertid veies dette opp mot arbeidsmarkedets evne til omstilling, og av den grunn er stillingsvernet ved for eksempel nedbemanninger ikke spesielt sterkt i Norge. Tidligere studier har vist at innvandrere i større grad enn majoritetsbefolkningen arbeider i bransjer som er konjunkturutsatt (NOU 2017: 2:87–88). Det betyr at sannsynligheten for å miste jobben ved negative konjunktursvingninger er større for innvandrere som gruppe. Det er også mulig å tenke seg at de i større grad arbeider i virksomheter *innenfor* disse bransjene som er mindre solide, det vil si som ,,,,,,,,,,,,,, har større sannsynlighet for å legge ned eller måtte nedbemanne dersom etterspørselen reduseres. Ved større nedbemanninger i en virksomhet har det betydning hvordan de som skal sies opp, velges ut (Elster 1992; Engelstad 1998). Når virksomheter opplever lavere etterspørsel, er det gjerne ikke behov for enkelte typer arbeidskraft, for eksempel produksjonsarbeidere, og virksomheten har derfor anledning til å nedbemanne i disse gruppene. Ut over å begrunne hvilke grupper som skal sies opp, er ikke arbeidsmiljøloven konkret på hvordan arbeidstakere skal velges ut fra gruppen som skal nedbemannes. Et viktig og mye brukt utvelgelseskrITERIUM har vært ansiennitetsprinsippet, hvor de som kom sist inn, er de som går først ut. For virksomheter med tariffavtale gjelder hovedavtalen, og der har ansiennitetsprinsippet fått et særlig vern. Ettersom en del innvandrere har kort arbeidserfaring, og derfor også kan ha relativt kort ansiennitet på arbeidsplassen, vil ansiennitetsprinsippet kunne bidra til at innvandrere har større sjanse for å miste jobben på grunn av eksterne omstendigheter.

Studier viser at innvandrere fra lavinntektsland har større sannsynlighet for å jobbe i virksomheter som av ulike årsaker må legge ned. En person med innvandringsbakgrunn fra et lavinntektsland har ifølge Bratsberg mfl. (2017b) 42 prosent høyere sannsynlighet for å jobbe i en virksomhet som må stenge ned, enn en person med majoritetsbakgrunn med liknende kvalifikasjoner i arbeidslivet. Det betyr at en mulig grunn til at innvandrere forsvinner ut av arbeidslivet etter en stund, rett og slett er at risikoen for at virksomheten de jobber i, blir lagt ned eller må skjære ned, er større enn for majoritetsbefolkningen – de jobber i mer utsatte virksomheter. En viktig årsak til at innvandrere forsvinner ut av arbeidslivet raskere enn personer med

majoritetsbakgrunn, handler altså om *hvilke jobber de får og har*. Innvandrere fra lavinntektsland har større sjanse for å havne i utsatte og uforutsigbare jobber – de har større sjanse for å miste jobben, rett og slett. Forbundet med dette er at de også har større sjanse for *ikke å finne ny jobb* når de mister jobben. En rimelig og nærliggende tolkning er at innvandrere fra lavinntektsland da også har vanskeligere for å finne mer stabile og trygge jobber *mens* de er i jobb. Begge deler kan skyldes at de har svake nettverk til andre arbeidsplasser, og i liten grad har nettverk som kan rekruttere dem inn på andre arbeidsplasser (Granovetter 1973).

I tillegg til at arbeidsmiljøloven skal sikre trygge arbeidsforhold, hindre ulykker og sykefravær, har partene i arbeidslivet satt i verk tiltak som skal sørge for at sykefraværet reduseres, at den faktiske pensjonsalderen økes, og at svakere grupper i større grad sysselsettes. IA-avtalen – som står for *inkluderende arbeidsliv* – setter opp mål og virkemidler som gjelder virksomheter med tariffavtale, og som har inngått en IA-avtale. Mange innvandrere arbeider i uorganiserte virksomheter og omfattes derfor ikke av avtalen. Som nevnt har IA-avtalen lagt vekt på inkludering av grupper med lavere sysselsettingsrate (unge og personer med nedsatt funksjonsevne), og innvandrere nevnes i avtalene. Likevel har ikke avtalene hatt en egen målsetting knyttet til for eksempel økt sysselsettingsrate blant innvandrere.

Virksomheters ansettelsespraksiser blir i liten grad regulert lovveien eller gjennom tariffavtaler. Ansettelser er overlatt til arbeidsgivers styringsrett så lenge vedkommende arbeidsgiver ikke diskriminerer arbeidstakergrupper. Som vi kommer tilbake til, utsettes innvandrere for diskriminering i ansettelsesprosesser. Derfor er det innført en aktivitets- og redegjøringsplikt, en plikt som ble utvidet og forsterket i 2019. Alle offentlige virksomheter og alle virksomheter med mer enn 50 ansatte (20 hvis en av partene i arbeidslivet krever det) må fra 2019 følge en modell for aktivt likestillingsarbeid som er nedfelt i likestillings- og diskrimineringsloven § 26. Modellen går ut på å kartlegge risiko og hindre diskriminering, fremme likestilling, identifisere årsakene til diskriminering, lage tiltak og evaluere resultatene av arbeidet. Gjennom denne kreves det at alle arbeidsgivere skal jobbe aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering.

Innvandring, mobilitet og segmenterte arbeidsmarkeder

På samme måte som det norske arbeidsmarkedet er kjønnsdelt, er det også delt etter landbakgrunn. Innvandrere arbeider i stor grad i enkelte bransjer, som til dels preges av sterke konjunktursvingninger. Studier av arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa viser at bransjer som bygg og anlegg, industri og hotell og restaurant i sterk grad er segmentert (Friberg 2016a; Friberg & Midtbøen 2018). At arbeidsmarkedet er segmentert, innebærer at bransjer eller deler av bransjer består av et primærarbeidsmarked, med sikre, faste og stabile jobber med muligheter for kompetanseutvikling, og et sekundærmarked hvor det er flere midlertidige, mer usikre jobber med lavere krav til kompetanse, og hvor mulighetene for å bevege seg fra sekundær- til primærarbeidsmarkedet er begrenset (Doeringer & Piore 1971). En slik segmentering kan foregå på arbeidsmarkedsnivå, ved at en innvandrer får jobb i en bransje, for eksempel renhold, og at nettverk og kompetanse vedkommende tilegner seg der, ikke gir mulighet til å bevege seg inn i andre jobber i andre deler av arbeidsmarkedet enn renhold. Segmenteringen kan også skje på virksomhetsnivå, ved at for eksempel polakker gjør enkle jobber i arbeidslag bestående av polakker, mens majoritetsarbeidstakere utfører jobber som krever klart mer kompetanse (Friberg & Haakestad 2015). Også en slik inndeling på virksomhetsnivå kan bidra til reduserte muligheter for å bygge relevant kompetanse og nettverk og muligheter for å få nye og sikrere jobber i

primærarbeidsmarkedet. Begge former for segmentering vil kunne bidra til at innvandrere har mindre sjanse for å få en ny jobb dersom den gamle jobben forsvinner. Tiltak som bidrar til å redusere segmentering, vil derfor kunne bidra til at flere innvandrere får en mer stabil og varig arbeidsmarkedstilknytning.

Det er videre mulig å se for seg segmentering gjennom arbeidskontrakten den enkelte tilbys. I det norske arbeidsmarkedet, på linje med mange andre vestlige land, oppfattes en standard arbeidstaker som en som har fast stilling, og som arbeider fulltid (Bosch 2004; Vosko 2010). Imidlertid er det også mulig å ha en midlertidig kontrakt. Midlertidige kontrakter, som i utgangspunktet tilbyr lavere jobbsikkerhet, kan oppfattes som en *bro* (engelsk: stepping stone) inn i arbeidsmarkedet for dem som sliter med å få jobb (Gash 2008). Gjennom slike kontrakter kan innvandrere som er arbeidsledige eller har lite erfaring, opparbeide seg kompetanse og få utvidet sitt nettverk (McVicar, Wooden, Laß & Fok 2018). Kanskje kan arbeidsgiverne også ta sjansen på å ansette arbeidstakere de i utgangspunktet er usikre på, ettersom en midlertidig kontrakt gir mulighet for å se an den midlertidiges kompetanse før en eventuell fast ansettelse (Booth, Francesconi & Frank 2002). En mulighet er derfor å gjøre det enklere å ansette midlertidig, noe som ble gjort gjennom noen endringer i arbeidsmiljøloven i Norge i 2015. Midlertidige kontrakter tilbyr også arbeidsgivere mulighet til å justere sin bruk av arbeidskraft etter konjunkturer, noe som innebærer at risikoen for å miste jobben eller ikke få en ny når den midlertidige kontrakten går ut, kan være høy. Derfor kan det også hende at midlertidige kontrakter ikke fungerer som en bro, men heller som en felle (engelsk: dead-end). Er det i hovedsak en felle, blir ikke de som har midlertidig kontrakt, integrert inn i det primære arbeidsmarkedet, men ender i stor grad i jobber som er usikre. Der er sannsynligheten for arbeidsledighet høy, og de som har jobbene, tilbys få muligheter for kompetansebygging (Gash 2008; Polavieja 2003). Arbeidskraftsundersøkelsen til SSB viser at 13 prosent av innvandrerne fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand og Europa utenom EU/EØS var midlertidig ansatt i 2019, sammenliknet med 7,8 prosent av majoritetsbefolkningen. Det er relativt få innvandrere som er respondenter i AKU-utvalget, og svarprosenten er lavere enn i majoritetsbefolkningen, noe som delvis skyldes at sysselsatte i større grad deltar i undersøkelsen. Videre kan språkproblemer gi mer feil i svarene fra innvandrere (Villund 2012:10).

På samme måte som midlertidige ansettelser kan være en vei inn på arbeidsmarkedet, kan en deltidsstilling fungere som en bro inn i en større stilling på sikt, eller den kan fungere som en felle som holder den enkelte i små stillinger hvor de er undersysselsatt – altså ikke får jobbet så mye som de ønsker. Å arbeide deltid er nokså vanlig i enkelte bransjer i Norge, og dette gjelder spesielt kvinner i kvinnedominerte bransjer. I noen land knyttes midlertidige stillinger og deltid til en usikker arbeidsmarkedssituasjon, til mer usikker sysselsetting, lavere lønn, færre karrieremuligheter og mindre muligheter til å delta i kompetansebyggende aktiviteter. Betydningen av deltid og midlertidige stillinger henger til dels sammen med institusjonelle forhold. I Norge er det lovbestemt at midlertidig ansatte og deltidsansatte skal ha samme lønn for likt arbeid, og i Norge er deltid etter hvert blitt normalisert (Ellingsæter 1989). Normalisering betyr i denne sammenheng at majoriteten av dem som arbeider deltid, er fast ansatt, de fleste arbeider lang deltid, og lønnsforskjellene mellom heltid og deltid er begrenset (Ellingsæter 2017; Hardoy & Schøne 2006). Statistikk fra SSB viser at en høyere andel innvandrere arbeider deltid, spesielt gjelder dette innvandrere fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand og Europa

utenom EU/EØS.² De arbeider i større grad i de korteste deltidsbrøkene, deltiden er oftere ufrivillig, og blant arbeidstakere med lav formell kompetanse – der innvandrere er overrepresentert – treffer også statlige forsøk på å regulere arbeidstakeres rett til økt stillingsbrøk dårligere (Kavli & Nicolaisen 2016a; Kavli & Nielsen 2019b; Nicolaisen, Kavli & Trygstad 2019).

Kan jobbrelevante HMS- og helseutfordringer skyve innvandrere ut av arbeidsmarkedet?

En beslektet forklaring på hvorfor innvandrere i større grad forsvinner ut av arbeidslivet, er at jobbene de har, påfører dem helseproblemer som fører til at de ikke lenger kan jobbe, og at de derfor blir uføre. Rogstad (2001) viser for eksempel at arbeidstakere med bakgrunn fra Sri Lanka som arbeidet i fiskeindustrien nordpå, etter hvert pådro seg fibromyalgi, da de hadde arbeidet med å kutte fisk, tradisjonelt et kvinne-dominert deltidsarbeid. Innvandrerne fra Sri Lanka arbeidet mye mer, ofte doble vakter. Konsekvensene av helseplagene var at de flyttet til en mer usikker jobbfremtid sørpå. Studien er et eksempel på at kombinasjonen av yrker og hvordan og hvor mye innvandrere arbeider i de ulike jobbene, kan ha betydning (Augustsson 1996).

Innvandrere er som nevnt overrepresentert i enkelte bransjer og enkelte typer jobber i arbeidslivet. Noen av disse jobbene er fysisk krevende og kan ha HMS-utfordringer (Andersen, Bråten, Eldring, Friberg & Ødegård 2009; Lindhout, Kingston-Howlett & Reniers 2019). Kanskje kan også begrensede norskkunnskaper bidra til at innvandrere i mindre grad får klarhet i hvordan HMS-regelverket fungerer, og derfor i større grad utsettes for ulykker (Bråten, Ødegård & Andersen 2017; Lindhout mfl. 2019; Ødegård, Aslesen, Bråten & Eldring 2007). Ifølge Tynes og Sterud (2009) har innvandrere i Norge lavere autonomi og kan i mindre grad ta pauser. Disse forskjellene kan skyldes sammensetningseffekter, det vil si at en forklaring kan være at innvandrere i større grad arbeider i yrker og bransjer hvor arbeidet preges av nettopp dette. Ifølge levekårsdata fra SSB rapporterer innvandrere om nær tre ganger så stor forekomst av ulykker sammenliknet med hele yrkesbefolkningen, og det er forskjell i forekomst av arbeidsulykker mellom innvandrere og hele yrkesbefolkningen innenfor alle yrkesgrupper (Tynes & Sterud 2009).

Arbeidsinnvandrere er involvert i en stor andel av arbeidsulykkene med dødelig utgang. Arbeidstilsynet har registrert totalt 234 arbeidsskadedødsfall i det landbaserte arbeidslivet i perioden 2011–2016, og 55 av de omkomne var utenlandske arbeidstakere. Ifølge Arbeidstilsynets statistikk er antall arbeidsskadedødsfall per 100 000 sysselsatte høyere for utenlandske arbeidstakere. Utenlandske arbeidstakere fra Øst-Europa skiller seg ut og har 3,2 ganger høyere risiko for arbeidsskadedødsfall enn majoritetsbefolkningen (Arbeidstilsynet 2018). Det er uklart ut fra tallene Arbeidstilsynet legger frem, om den høyere risikoen skyldes at de arbeider i bransjer med høyere risiko, eller om innvandrere har høyere risiko enn nordmenn som arbeider i disse bransjene.

At innvandrere har dårligere arbeidsvilkår og arbeidsrelatert helse, er ikke et utelukkende norsk fenomen. En systematisk litteraturgjennomgang av studier som fokuserer på arbeidsvilkår og arbeidsrelatert helse (occupational health) i Europa og Canada, gjennomført av Sterud, Tynes, Mehlum, Veiersted, Bergbom, Airila, Johansson, Brendler-Lindqvist, Hviid og Flyvholm (2018), finner at arbeidsrelaterte skader jevnt over er vanligere blant innvandrere, uavhengig av land og studienes design. Studier av innvandreres sykefravær i Norge viser tydeligere funn. Dahl, Hansen

² <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/faerre-pa-heltid-blant-innvandrere>

og Olsen (2010) studerer innvandreres og majoritetsbefolkningens sykefravær i perioden 1992–2003 og finner at det ikke er noen forskjell mellom sykefraværet til majoritetsbefolkningen og innvandrere fra andre nordiske land eller fra Vest- eller Øst-Europa. Når det gjelder innvandrere fra andre deler av verden, er bildet mer variert. Sykefraværsratene er høyere blant personer fra Asia og menn fra Afrika, og lavere blant menn fra Nord-Amerika og Oceania, sammenliknet med majoritetsbefolkningen. Andersen (2018) har liknende funn i en nyere studie. Videre finner de at andregenerasjonsinnvandrere har samme sykefraværsliv som majoritetsbefolkningen. I artikkelen pekes det på at innvandrergruppene med høyere sykefravær i hovedsak kommer fra land Norge mottar flyktninger fra. Dette er steder hvor utdanningssystemet kan ha ligget nede, hvor det har vært krig, sult, naturkatastrofer og politisk forfølgelse, slik at de kan ha vært utsatt for sosialt stress før og etter at de innvandret. I en nyere studie med data fra 2003–2006 ser Hansen mfl. på sykefravær blant innvandrere og flyktninger og undersøker om forskjeller knyttet til yrke eller næring kan forklare innvandreres høyere sykefravær (Hansen, Holmås, Islam & Naz 2014). De finner at forskjeller i yrkessammensetningen forklarer noe av forskjellen, men relativt sett en liten andel av forskjellen i sykefravær. Studier fra Danmark (Carneiro, Ortega, Borg & Høgh 2010; Carneiro, Rasmussen, Jørgensen, Flyvholm, Olesen, Madeleine, Ekner, Søgaard & Holtermann 2013) finner på sin side likt eller lavere sykefravær blant innvandrere som blant innfødte. I vårt notat er søkelyset satt på varig sysselsetting og at innvandrere faller ut av arbeidslivet tidligere enn majoritetsbefolkningen. I en studie av risikoen for å motta uføretrygd blant innfødte og blant innvandrere fra utviklingsland og Øst-Europa i Norge finner Claussen, Dalgard og Bruusgaard (2009) at innvandreres høyere risiko, sammenliknet med arbeidstakere uten innvandringsbakgrunn, i hovedsak var forklart av faktorer knyttet til arbeidet og inntekt. Oppsummert finner forskningen få systematiske forskjeller når det kontrolleres for ulike forhold, men overrepresentasjonen av innvandrere i enkelte typer bransjer og næringer der skader, ulykker og sykefravær har høy forekomst, gjør at det samlet sett likevel kan være en potensielt viktig brikke for å etablere en samlet forståelse av årsakene til at innvandrere i større grad forlater arbeidsmarkedet, og hvordan det kan forebygges.

Dårlig helse kan være en barriere for deltakelse i kvalifisering og i lønnet arbeid. Det er begrenset med kunnskap om innvandreres helse, spesielt helsen til nyankomne flyktninger, men på linje med for majoritetsbefolkningen er det også blant innvandrere sosial ulikhet i helse.³ Det innebærer at helsetilstanden påvirkes av leveforhold og arbeidsvilkår, slik den også gjør for majoritetsbefolkningen (Levecque & Van Rossem 2015; Thøgersen, Møller, Robsahm, Aaserud, Babigumira & Larsen 2017). Opprinnelsesland, innvandringsårsak og botid i Norge samvarierer med innvandreres helse, og slike forhold vil i samspill med arbeids- og inntektssituasjon påvirke den enkeltes helsetilstand. Samtidig, som vi har pekt på, viser deler av arbeidsmarkedet som innvandrere i Norge beveger seg i, tegn på segmentering, noe som kan bidra til at innvandrere i mindre grad får tilpasset sin arbeidssituasjon til helsetilstanden eller i mindre grad er i stand til å bevege seg fra fysisk eller psykisk krevende jobber og over i jobber som er mer tilpasset en svekket helsetilstand.

³ <https://www.fhi.no/nettpub/hin/grupper/helse-i-innvandrerbefolkningen/>

Bidrar krav til aktivering til arbeidsmarkedintegrering og varig sysselsetting?

Arbeidslinja har vært en viktig strategi i arbeidsmarkedspolitikken i Norge, som i mange andre europeiske land. I en del land har ulike reformer ført til at det knyttes krav til deltakelse og sanksjoner dersom personer ikke deltar på, eller fullfører, introduksjonsprogram, arbeidsmarkedstiltak med mer. Virkninger av slike endringer er omdiskutert i forskningen (se Raffass 2017 for en gjennomgang av noe av forskningen). Noen antar at det å legge press på innvandrere, sosialklienter eller arbeidsledige vil være en effektiv måte å forbedre deres resultater på arbeidsmarkedet. Andre ser for seg at en slik forbedring i sysselsettingsratene kan komme til å skje ved økt sysselsetting i svært usikre og lavt betalte jobber, eller i verste fall at enkelte blir presset fra arbeidsledighetskøen og over i inaktivitet.

Bratsberg, Raaum og Roed (2018) finner at innvandrere som arbeider i virksomheter som legges ned, eller hvor de har blitt nedbemannet, etter kontroll for en rekke ulike forhold, har større sannsynlighet for å bevege seg over i uføretrygd, og foreslår at dette kan henge sammen med at innvandrere i større grad har lavere lønn, slitsomt arbeid og mer usikre jobber, og med at den begrensede forskjellen på den lave lønnen og trygd kan bidra til at arbeid blir mindre attraktivt enn å motta økonomiske stønader fra staten, som sosialhjelp, AAP eller uføretrygd. Lav lønn antas å være et insentiv til å tre ut av arbeidslivet, i den grad den enkelte oppfatter dette som riktig, kan klare seg uten inntekt eller er så syk at vedkommende har rett på trygdeytelser.

2.2 Utfordringer på mesonivå

Samtidig kan man tenke seg at noen av utfordringene innvandrere opplever på arbeidsmarkedet, og som kan bidra til at en del innvandrere faller tidlig ut av arbeidsmarkedet, ikke bare har å gjøre med institusjonene som regulerer arbeidsmarkedet. Det kan også dreie seg om utfordringer *innad* i de ulike virksomhetene. Her kaller vi dette utfordringer på meso- eller mellomnivå. Det vil si at det er utfordringer som ikke nødvendigvis handler om juridisk regulering på makronivå, men heller ikke handler om egenskaper ved de enkelte arbeidstakerne. Forskjellen på makro- og mesonivå er ikke absolutt. Likevel kan det være instruktivt å tegne opp en slik forskjell. Hvilke forhold på mesonivået er det som kan bidra til at innvandrere faller tidligere ut av arbeidslivet?

Diskriminering hos arbeidsgivere og i virksomheter

Det finnes etter hvert mye forskning som dokumenterer at innvandrere generelt – og ikke-vestlige innvandrere eller muslimer spesielt – er utsatt for diskriminering både i arbeidslivet og på andre arenaer (Adida, Laitin & Valfort 2016; Larsen, Rogne & Birkelund 2018; Midtbøen & Rogstad 2012; Quillian, Pager, Hexel & Midtbøen 2017). Dette gjelder både i Norge og i andre industrialiserte land. Dette har blitt dokumentert gjennom ulike typer eksperimenter, alt fra fiktive jobbsøknader til sosialpsykologiske spill i laboratoriesettinger. Det er rimelig å anta at dette gjør at det blir enda vanskeligere for personer med innvandringsbakgrunn å finne gode jobber i utgangspunktet, å finne ny jobb hvis de mister sin nåværende jobb, eller å avansere i den jobben de har – eller at de forblir betydelig overkvalifisert for jobbene de finner (Larsen mfl. 2018). Det kan også føre til at de går ut av arbeidslivet tidligere enn de ellers ville gjort.

Mye av forskningen på diskriminering hos arbeidsgivere skiller grovt fortalt mellom to ulike typer diskriminering: *statistisk diskriminering* og *preferansebasert diskriminering* (Baert & De Pauw 2014). Denne distinksjonen har blitt utfordret, men brukes likevel av mange forskere. Statistisk diskriminering betyr at den som diskriminerer, gjør det på grunn av en statistisk generalisering av gruppen det gjelder, som det ofte kan være noe i. En arbeidsgiver kan for eksempel ha fått med seg at innvandrere oftere trer raskere ut av arbeidsmarkedet enn personer med majoritetsbakgrunn. Dersom arbeidsgiverne da står overfor to søkere som på papiret ser like ut, kan hen likevel prioritere søkeren med majoritetsbakgrunn uten nødvendigvis å tenke så nøye gjennom det. I bakhodet har hen kanskje en idé om at personen med innvandrerbakgrunn vil ha høyere sannsynlighet for å slutte i jobben etter få år, basert på generaliserte antakelser om gruppen «innvandrere». Denne typen diskriminering vil fortsatt utgjøre et problem. Den generaliserer fra det generelle til det individuelle og går derfor ut over enkeltmennesker. Den enkelte innvandrere kan utmerket godt være en person som vil stå i jobb helt til pensjonsalder. I tillegg kan slike statistiske antakelser være feil, slik dette eksempelet viser. Dersom innvandrere raskere trer ut av arbeidslivet på grunn av at de står i dårlige jobber, for eksempel, vil jo ikke det gjelde dersom det dreier seg om en god og trygg jobb. Resultatet for den enkelte arbeidssøker med minoritetsbakgrunn vil uansett være at hen ikke blir vurdert på grunn av sine faktiske kvalifikasjoner, men på grunn av generaliserte antakelser om gruppen hen tilhører.

Likevel inneholder statistisk diskriminering et element av rasjonalitet – den springer ut av hva arbeidsgiveren tror vil være i hens egen eller virksomhetens interesse. *Preferansebasert* diskriminering betyr derimot at den som diskriminerer, rett og slett ønsker å diskriminere, hen har en *preferanse* for diskriminering. Da ligger det ikke økonomisk rasjonelle egeninteresser til grunn. I så fall kan en arbeidsgiver for eksempel velge å ikke ansette en søker som er best kvalifisert, dersom hen ikke ønsker å ha en gitt arbeidstaker med en gitt bakgrunn i virksomheten. Dersom en arbeidsgiver misliker muslimer eller jøder, kan vedkommende for eksempel velge å ikke ansette en arbeidssøker som har den bakgrunnen, på tross av gode kvalifikasjoner. Slik diskriminering springer altså ikke nødvendigvis ut av rasjonelle egeninteresser eller av mangel på informasjon om den individuelle søkeren det gjelder.

Denne distinksjonen har de siste årene blitt utfordret av noen forskere som ser på fordommer, rasisme og diskriminering. Mye psykologisk forskning på rasisme og fordommer – for eksempel den innflytelsesrike *stereotype content*-modellen (Cuddy, Fiske, Kwan, Glick, Demoulin, Leyens, Bond, Croizet, Ellemers & Sleebos 2009) – indikerer at nesten alle gruppebaserte stereotypier har et eller annet kognitivt element, altså en antakelse om hvordan medlemmer i den gruppen ter seg eller oppfører seg. Klassisk antisemittisme, for eksempel, indikerer at jøder er gjerrige og ikke til å stole på og er involvert i skjulte maktkonspirasjoner. Dersom en arbeidsgiver ikke ønsker å ansette en jøde, basert på klassisk antisemittisme, kan det altså likevel springe ut av visse «statistiske» ideer om hvordan jøder oppfører seg.

Grensen mellom statistisk og preferansebasert diskriminering kan altså være flytende. Likevel kan en slik distinksjon være nyttig, også når det gjelder hvilke tiltak man ser på. Hvis diskrimineringen primært er statistisk av natur, er problemet informasjonsmangel – altså at arbeidsgiveren mangler informasjon om den individuelle søkeren og fyller på med generaliserte antakelser. Gode tiltak kan i så fall være å sikre at arbeidsgiveren får korrekt informasjon om den enkelte arbeidssøkeren. Det kan dreie seg om å sikre at den individuelle søkeren blir vurdert på selvstendige premisser, for eksempel gjennom bruk av anonyme jobbsøknader. Hvis problemet er at arbeidsgiveren mangler informasjon om den individuelle søkeren, vil det bedre seg når

den individuelle søkeren kommer på intervju. Dersom problemet derimot dreier seg om preferansebasert diskriminering, er det ikke sikkert at et tiltak av typen anonyme jobbsøknader vil virke. Hvis arbeidsgiveren *ønsker* å diskriminere søkere av en viss type, vil hen kunne gjøre det også når søkeren kommer på intervju.

Så vidt vi vet, er det ikke gjort noen forskning i Norge som undersøker diskriminering innad i bedrifter, altså ikke bare når det gjelder ansettelse. Slik diskriminering kan påvirke hvem som får hvilke ansvarsoppgaver, og hvem som avanserer innad i virksomheter. Det bør også understrekes at ikke alle er enige om at diskriminering er et fenomen som primært befinner seg meso- eller mellomnivået. Noen forskere snakker også om strukturell diskriminering – at det finnes overgripende strukturer i arbeidsmarkedet som majoritetsbefolkningen tjener på, og som diskriminerte grupper taper på. En tysk studie indikerte for eksempel at *etnisk tyske* innvandrere fra det tidligere Sovjetunionen gjorde det betydelig bedre på det tyske arbeidsmarkedet enn arbeidsinnvandrere fra Tyrkia, også med samme grad av tyskferdigheter og utdanning (Luthra 2013). Det kan ha å gjøre med individuell diskriminering hos arbeidsgivere – men i det tyske eksempelet er det antakelig også knyttet til strukturelle regler som behandler ulike grupper ulikt, selv om det skjer på subtile måter.

Mangel på nettverk

En annen mulig grunn til at innvandrere ikke kommer i jobb, blir værende i de samme jobbene, eller ikke avanserer innenfor større virksomheter, kan være mangel på nettverk. Dette er også noe som foregår på mesonivå, ettersom nettverk ikke er noe som i seg selv reguleres gjennom statlig politikk. Mange innvandrere har tette nettverk og *sterke bånd* med andre personer som har lik bakgrunn som dem selv. Derimot kan de mangle nettverk med personer i majoritetsbefolkningen, det sosiologen Granovetter har kalt *svake bånd* (Granovetter 1973). Man regner ofte med at stillingene som blir formelt utlyst i Norge, ikke utgjør mer enn halvparten av de reelt ledige stillingene (Novikova 2017). Det vil si at resten av de ledige jobbene blir fylt gjennom uformelle kanaler og nettverk. Hvis innvandrere har dårligere nettverk enn personer i majoritetsbefolkningen, kan det føre til at de i mindre grad får disse stillingene som fylles via uformelle kanaler, og derfor blir værende lenger i de fysisk krevende jobbene.

Internasjonal forskning indikerer at nettverk kan ha mye å si for om innvandrere kommer i jobb eller ikke. Forskning fra USA indikerer at innvandrere som har sosiale nettverk der det er mange i jobb, lettere kommer i jobb selv (Andersson, Burgess & Lane 2009). I USA har man i tillegg sett at innvandrere som gifter seg med en person fra majoritetsbefolkningen, har større sjanse for å komme i jobb, noe som også kan ha å gjøre med nettverkene slike ekteskap kan føre med seg (Furtado & Theodoropoulos 2010).

Dersom mangelen på nettverk utgjør en barriere i arbeidslivet for innvandrere, kan man tenke seg ulike typer tiltak. En type tiltak kan være mentoring, altså å matche innvandrere med andre personer innenfor arbeidsmarkedet som kan veilede dem til nye jobber. Alternativt kan man tenke seg tiltak på makronivå, for eksempel å sikre at flere jobber blir utlyst, og ikke blir besatt ut fra sosiale nettverk og kjennskap.

2.3 Utfordringer på mikronivå

Den siste typen utfordringer innvandrere kan ha på arbeidsmarkedet, handler om fenomener på mikronivå, altså egenskaper ved arbeidstakerne eller arbeidssøkerne selv. Det kan dreie seg om deres kvalifikasjoner eller deres norskferdigheter eller preferansene deres for hva de ønsker å bruke tiden sin på. Akkurat som med fenomener

på mesonivået er det ikke mulig å lage noe absolutt skille mellom mikro- og meso- eller makronivå. Utdanningsnivået til en arbeidssøker er en egenskap ved hen selv, men henger tett sammen med strukturelle forhold i både avsender- og mottakerland. Tilsvarende vil en preferanse for å være hjemme med små barn være en egenskap ved den enkelte samfunnsborgeren, men det er likevel et ideal som er forankret i bredere kulturelle normer. Likevel kan det være instruktivt å diskutere hvordan egenskaper ved de enkelte arbeidstakerne og arbeidssøkerne påvirker hvor lenge de kan bli i jobb.

Mangel på utdanning og formell kompetanse

En viktig forklaringsmodell for hvorfor innvandrere kan slite med å komme inn på det norske arbeidsmarkedet – eller å komme *videre* etter at de har kommet inn i sin første jobb – handler om hvorvidt de har en kompetanse som er etterspurt hos arbeidsgiverne. Det norske arbeidsmarkedet krever i større grad enn mange andre arbeidsmarkeder høyere utdanning og/eller formelle kvalifikasjoner. En rapport fra OECD hevdet at Norge var det landet i OECD der det var færrest jobber som ikke krevde utdanning (Liebig 2009). Mange innvandrere som kommer til Norge, særlig blant dem som kommer som flyktninger eller familieinnvandrere, mangler høyere utdanning. Her er det også en betydelig kjønnsdimensjon – i avsenderland der utdanningsnivået generelt er lavt, vil kvinner ha deltatt i formell utdanning i mindre grad enn menn (Statistics_Norway 2017).

Statistikk fra SSB viser en svært tydelig sammenheng mellom utdanningsnivå hos innvandrere og sannsynligheten for å komme i arbeid. Mens 35 prosent av innvandrerne uten fullført utdanning er i arbeid, er 57 prosent av dem med høyere utdanning i arbeid (Steinkellner 2015). Disse sammenhengene kan man også se på gruppenivå. De innvandrergroppene som har lavest aggregert utdanning, som innvandrere fra Somalia og Afghanistan, er også blant de innvandrergroppene som har lavest deltakelse i arbeidslivet. Det er rimelig å tenke seg at dette bidrar til at innvandrere i mindre grad kommer seg inn i norsk arbeidsmarked, eller i mindre grad klarer å avansere til trygge jobber de kan stå i over tid. For å bøte på denne utfordringen kreves investeringer i formell kompetanse, enten før inntreden i arbeidsmarkedet eller i tilknytning til arbeidsdeltakelse.

Mangel på norskferdigheter

En beslektet utfordring er norskferdigheter. I mange jobber er det et viktig krav at man skal kunne norsk. OECD-rapporten som sammenliknet Norge med andre OECD-land, viste at kravene til å kunne nasjonalspråket var viktigere i Norge enn i mange andre land (Liebig 2009). Etter EU-utvidelsen og den store arbeidsinnvandringen til Norge fra Øst-Europa på 2000-tallet har imidlertid dette bildet endret seg noe. Det har oppstått noen nisjer i det norske arbeidslivet der det jobber arbeidslag som kommuniserer seg imellom på andre språk enn norsk, særlig i enkelte næringer som bygg, industri og renhold. Slik vi beskrev i avsnitt 2.1, er imidlertid disse nisjene ofte segmentert og adskilt fra resten av arbeidslivet. Dersom man ikke behersker norsk, kan det være vanskelig å få jobber utenfor disse nisjene dersom virksomheten man jobber i, legger ned, eller man får helseproblemer som gjør det vanskelig å fortsette. Vi kjenner ikke til noen nyere norske undersøkelser om i hvilken grad mangel på språkferdigheter er en barriere på arbeidsmarkedet. Flere studier fra andre land indikerer imidlertid at språkferdigheter spiller inn for arbeidsmarkedsdeltakelsen til innvandrere, selv om det er en viss variasjon mellom land og mellom ulike studier (Fabo,

Beblavý & Lenaerts 2017; Kennerberg & Olof 2010; Schuss 2018; Yao & van Ours 2015).

Samtidig har norske myndigheter – både nasjonalt og kommunalt – begynt å stille større krav til norskferdigheter i flere yrker og profesjoner, delvis som en respons på utviklingen der mange yrker ble besatt av arbeidsinnvandrere som ikke kunne norsk (Skotheim 2018). I mange kommuner er det nå slik at ansatte i både helse- og omsorgssektoren og på skoler og i barnehager må ha avlagt norskprøve på relativt høyt nivå for å kunne få fast jobb. For norske myndigheter handler dette blant annet om at man vil sikre at brukerne av viktige offentlige tjenester kan kommunisere godt med dem som jobber i tjenestene. Men dette kan samtidig gjøre det enda vanskeligere for innvandrere å komme i jobb. Også for dem som har fått en jobb, kan høyere og mer formaliserte krav til beståtte norskprøver gjøre det vanskeligere både å få en fast stilling og å øke stillingsbrøken (Nicolaisen mfl. 2019). På tross av mangelen på norske data om dette vurderer vi det som relativt sannsynlig at mangelen på språkferdigheter rent faktisk utgjør en barriere for mange innvandrere på det norske arbeidsmarkedet. Når mange jobber krever gode norskferdigheter, og mange innvandrere ikke besitter dette, får det etter all sannsynlighet konsekvenser for hvilke jobber de er i stand til å få, og det bidrar dermed til at de raskere faller ut av arbeidsmarkedet.

Kulturelle normer og kvinners arbeidsdeltakelse

Et annet spørsmål er hvorvidt verdier og holdninger til arbeidsdeltakelse hos innvandrere kan bidra til at de trer raskere ut av arbeidslivet. Spesielt gjelder dette kvinner med barn. Menn har høyere yrkesdeltakelse enn kvinner i alle landgrupper, også blant norske uten innvandringsbakgrunn. Kjønnforskjellene er likevel langt mer omfattende i noen landgrupper. Blant pakistanske innvandrere viser for eksempel data fra SSB fra 2017 at 71 prosent av mennene var sysselsatt, mens bare 37 prosent av kvinnene var det. I andre innvandrergupper er forskjellene mindre – blant vietnamesere er for eksempel 67 prosent av mennene sysselsatt og 62 prosent av kvinnene.

Det vil åpenbart være flere årsaker til det mønsteret som avtegner seg i registerdata over større – eller mindre – forskjeller i menns og kvinners yrkesdeltakelse. Det handler om tidspunkt for migrasjon, at menn gjerne kommer først, og at kvinner følger etter. Det handler om forsinkelser i deltakelse i kvalifisering knyttet til barnefødsler. Og det handler ikke minst om det vi allerede har vært inne på, at kvinner gjennomgående har lavere utdanning og mindre arbeidserfaring enn menn i mange av de landene Norge bosetter flyktninger og familieinnvandrere fra. Samtidig kan man heller ikke se bort fra at dette mønsteret henger sammen med kulturelle normer og idealer om at kvinnen skal være hjemme med familien, eller at kvinnene har større omsorgsansvar i familien enn det mannen har. Det kan i så fall føre til at kvinner trer ut av arbeidslivet når de får barn, eller ikke setter noen stor verdi i å bli stående i jobb hvis det er mulig å være hjemme. Holdninger og verdier spiller også sammen med muligheter og betingelser i arbeidslivet. Dersom den delen av arbeidslivet som er åpen for kvinner med lav utdanning, tilbyr ustabile, slitsomme og dårlig lønte jobber, vil terskelen for å søke seg ut av arbeidslivet og over mot familien og familielivet trolig bli lavere. I denne delen av arbeidslivet vil dessuten velferdsstatens sosiale sikkerhetsnett kunne bidra til å gjøre avstanden mellom lønn og offentlige overføringer liten.

Hva vet vi om dette? Idealet om at både mannen og kvinnen skal jobbe ute og bidra til å forsørge familien, står sterkere i de nordiske landene enn i nesten alle andre land i verden, og selv i Norden er dette et ideal som først slo gjennom for alvor for noen

tiår siden. Kvantitativ forskning på normer og verdier i ulike innvandrergupper indikerer at spesielt innvandrere fra Pakistan har mer konservative normer enn majoritetsbefolkningen når det gjelder hvorvidt kvinner bør være hjemme med barn. Men også i andre ikke-vestlige innvandrergupper er man mer opptatt av at kvinner bør være hjemme når barna er små, enn i majoritetsbefolkningen (Kavli & Nadim 2009). Samtidig viser undersøkelser blant barn av innvandrere at de i stor grad nærmer seg idealet i majoritetssamfunnet om at begge kjønn skal arbeide for å forsørge familien (Friberg 2016b; Kavli 2015; Nadim 2020). Så vidt vi kjenner til, er det ikke gjort noen analyser som undersøker hvorvidt innvandrede kvinner har større sjanse enn menn for å falle ut av arbeidslivet etter få år, og hvorvidt dette henger sammen med det å ha barn.

Hvilke tiltak kan man eventuelt tenke seg for å gjøre noe med dette? Forskningen på holdningsendring blant innvandrere tyder på at holdninger endrer seg når noen innvandrer til et nytt land. Men denne endringen er ofte langsom, og vanligvis går den over generasjoner (Kavli 2015; Friberg 2016). Samtidig er det mye som tyder på at de institusjonelle strukturene i samfunnet bidrar til å trekke innvandrene i retning av tilpasninger som gjør det mulig å leve økonomisk gode liv i et nytt land og i en ny kontekst. Praksis ser derfor ut til å endre seg raskere enn holdninger og verdier (Kavli 2015). Dersom myndighetene skal legge til rette for at flere innvandrede kvinner i større grad skal jobbe ute og ikke bare hjemme, er det antakelig enklere å oppnå det gjennom økonomiske og strukturelle insentiver som tar sikte på å endre praksis, heller enn gjennom holdningskampanjer.

2.4 Hva vet vi, og hva vet vi ikke?

Disse ulike problemforståelsene vil gi opphav til ulike typer tiltak. Hvis det grunnleggende problemet er at mange innvandrere ønsker og kan motta økonomiske stønader selv om de kan jobbe, kan en løsning være å redusere trygdeytelsene eller heve lønningene til lavlønte for å gjøre det mer attraktivt å jobbe. Men dersom det er slik at innvandrere gjerne vil jobbe, men går ut av arbeidslivet fordi helsen deres har blitt ødelagt av krevende jobber, kan det gjøre vondt verre. Utsatte personer vil få en enda vanskeligere hverdag, og foreldre kan bli dårligere i stand til å følge opp sine barn og deres integrasjon i det norske samfunnet.

Dersom virkeligheten er slik at de fleste innvandrere som er i jobb, rent faktisk har de jobbene de er kvalifisert for og er i stand til å få, og de jobbene er slitsomme og fysisk krevende, vil det beste tiltaket antakelig være strengere og bedre regulering av disse yrkene og sterkere tilsyn med at regler og krav faktisk følges opp, slik at jobbene blir mindre ødeleggende for helsen. Dette er et tiltak som ikke bare kommer innvandrere til gode, men som vil ha ekstra stor effekt for innvandrere dersom det er de som i størst grad befolker de krevende yrkene. Men hvis innvandrere er ekstra utsatt innenfor disse yrkene, kan det være at det skyldes mangel på god kommunikasjon rundt HMS-tiltak – og da kan det være nyttig med satsing på HMS-tiltak rettet spesielt mot visse grupper. Det innebærer at tiltak som kan påvirke denne typen utfordringer, vil rette seg mot virksomhetene der innvandrene arbeider.

Alternativt er det en del tiltak som i større grad må rettes mot innvandrere selv. Man kan tenke seg at det er riktig å investere i innvandreres kompetanse og human kapital for å øke deres kvalifikasjoner, for slik å gjøre dem mer attraktive for arbeidsgivere. Man kan gjøre det underveis i arbeidslivet ved å gi større og bedre muligheter for etterutdanning som voksen, for eksempel språkkurs eller kortere etterutdanning, enten på arbeidsplassen eller utenfor. Man kan også gjøre det før de kommer inn i

arbeidslivet første gang, for eksempel ved å ha et lengre og mer omfattende introduksjonskurs som gir en tyngre grunnkompetanse før man går ut i jobb.

Men hvis det er slik at mange innvandrere i prinsippet kunne gått videre til andre typer jobber de er kvalifisert for, enten fordi jobben de har, blir for slitsom, eller fordi de blir utsatt for jobbtap, kan gode tiltak innebære å senke barrierene innvandrere opplever, for å få andre jobber. Slike tiltak kan gå ut på å jobbe for mindre diskriminering i arbeidslivet, for eksempel gjennom anonyme jobbsøknader eller bevisstgjøring i arbeidslivet rundt mangfold og fordommer. Man kan tenke seg at man arbeider for å skape bedre nettverk mellom innvandrere og potensielle arbeidsgivere, gjennom møteplasser, mentorordninger eller ved andre tiltak som bidrar til en mer effektiv match i formidlingen av arbeidskraftskompetanse til virksomheter som har behov for nye arbeidstakere.

For å vurdere hvilke tiltak som er relevante og mest hensiktsmessige, er det derfor vesentlig å ha en kvalifisert oppfatning av hva problemet består i. På makronivå har vi pekt på segmentering og dualisering som en utfordring. Segmentering på virksomhetsnivå kan bidra til at innvandrere ikke bygger kompetanse og nettverk og ikke har mulighet til å bytte jobb eller yrke dersom de opplever utfordringer med helsen. Innvandrere fra lavinntektsland ser ut til å ha betydelig vanskeligere for å få ny jobb etter at de mistet jobben de hadde, ifølge en gjennomgang basert på registerdata fra Bratsberg mfl. (2018). En del av dette ser ut til å være felles for personer som mangler formelle kvalifikasjoner, uavhengig av om de er innvandrere eller ikke. Det vil si at én grunn til at innvandrere sliter med å finne ny jobb, er at de mangler formelle kvalifikasjoner. Men personer med innvandringsbakgrunn har ifølge denne studien enda vanskeligere for å finne ny jobb enn sammenliknbare personer uten innvandringsbakgrunn med lav utdanning. Det siste funnet kan tolkes på ulike måter. Det kan være at innvandrere har vanskeligere for å finne ny jobb fordi de i mindre grad behersker språket. Men dette mønsteret kan også henge sammen med diskriminering, at innvandrere har vanskeligere for å for eksempel bli innkalt til intervju. Eller det kan skyldes mangel på nettverk, at innvandrere i mindre grad har nettverket som trengs for å finne nye jobber.

Derfor er det mange ting vi ikke vet. Vi kan ikke lage noen rankingliste over hva som er de viktigste årsakene til at innvandrere fra lavinntektsland sliter med å finne en ny jobb eller i utgangspunktet havner i prekære og utsatte yrker. Det spiller helt sikkert en rolle at en del innvandrere mangler formelle kvalifikasjoner og/eller ikke er flytende i norsk. Det spiller helt sikkert også en rolle at det foregår diskriminering i arbeidslivet. Mangel på nettverk har antakelig betydning – men der er det ikke gjort noen systematiske studier i Norge eller andre nordiske land. En annen ting vi ikke vet noe om fra den norske konteksten, er hvorvidt personer med innvandringsbakgrunn er ekstra utsatt for å få dårlig helse på grunn av at de i større grad arbeider i krevende yrker. Videre spiller det mest sannsynlig en rolle at det norske arbeidsmarkedet i økende grad har blitt segmentert og dualisert, der det kan være vanskelig å gå videre fra utrygge jobber til tryggere jobber. Når det gjelder hvilke tiltak vi så etter, gikk vi derfor i utgangspunktet bredt ut tematisk.

2.5 Hvilke tiltak så vi etter?

Kan vi med utgangspunkt i diskusjonen så langt si noe sikkert om hvilke tiltak som kunne hjulpet personer med innvandringsbakgrunn til ikke å falle ut av arbeidslivet? Det første det er naturlig å se etter, er spesifikke tiltak som har som uttalt mål å holde innvandrere i jobb lenger. Dersom noen OECD-land har slike tiltak, ville det være av

interesse – men som vi skal komme tilbake til, fant vi ikke finne noen slike tiltak gjennom søkene våre.

Det vi står igjen med, er tiltak som vi med en viss rimelighet kan anta kan ha en slik *virkning*, selv om dette ikke var formulert som hensikten bak tiltaket. Vi er opptatt av tiltak som har en varig virkning i form av varig sysselsetting. En del arbeidsmarkedstiltak kan ha som mål å få den enkelte inn i arbeid, men denne sysselsettingen kan være kortvarig. Allikevel har vi generelt landet på at vi ikke kan gjøre et absolutt skille mellom tiltak som handler om å holde folk i arbeidsmarkedet, og tiltak som handler om å komme inn på arbeidsmarkedet, ettersom en del av problemet er at innvandrere ikke avanserer eller får gode nok jobber når de først har kommet inn på arbeidsmarkedet.

På makronivå har vi sett etter studier som ser på virkninger av endringer i hvordan stillingsvernet er utformet, og om midlertidige stillinger og deltid fungerer som en bro inn i arbeidsmarkedet for personer med innvandringsbakgrunn. Studier av tiltak som hindrer segmentering gjennom for eksempel minimumslønn eller allmenngjøring, er også relevante. Innenfor forskningen på arbeidsmarkedet finnes det mange studier av *aktiv arbeidsmarkedspolitik* og *aktive arbeidsmarkedstiltak* sånn generelt, uten at det blir spesifisert hvilke tiltak det dreier seg om. Vi inkluderer derfor en drøfting av disse studiene og ser på om de inneholder noe som er spesielt relevant for personer med innvandringsbakgrunn.

I tillegg ser vi på tiltak som berører de spesifikke områdene vi beskrev over på meso- og mikronivå, altså det vi med en viss rimelighet kan anta bidrar til at innvandrere faller tidligere ut av arbeidslivet som handler om virksomhetene og innvandrerne selv. Det er tydelig ut fra forskningen at språk og kompetanse spiller en rolle. En del innvandrere havner ofte i mer prekære jobber, og avanserer ofte ikke videre, fordi de mangler den kompetansen arbeidsgiverne etterspør, eller ikke behersker språket godt nok. Vi ser derfor på tiltak som tar sikte på å øke innvandreres kompetanse og språkferdigheter, inkludert introduksjonskurs for innvandrere som er nye i landet. Det er også rimelig å anta at diskriminering spiller en rolle og kan hindre innvandrere i å avansere til bedre og tryggere jobber innenfor arbeidsmarkedet. Vi ser derfor på tiltak som jobber mot diskriminering og rasisme i arbeidsmarkedet. Innvandrere er overrepresentert i yrker som medfører helserisiko, og det er også en del som tyder på at de kan være mer utsatt for skader i jobben enn personer uten innvandringsbakgrunn. Vi ser derfor på studier som ser spesifikt på HMS-tiltak for personer med innvandringsbakgrunn.

Vi understreker at det til syvende og sist er en *kvalitativ* vurdering hvilke tiltak vi inkluderer i søkeprosessen, ettersom kunnskapen om hva problemet består i, fortsatt er mangelfull.

3 Metodisk fremgangsmåte

I dette kapitlet beskriver vi søkestrategien som er benyttet i prosjektet. I notatet samler vi sammen og oppsummerer relevant forskningsbasert kunnskap om tiltak som skal bidra til at innvandrere og deres etterkommere holder seg stabilt, varig sysselsatt i Europa og Canada.

I søkene har vi inkludert studier som er skrevet på norsk, svensk, dansk, engelsk, fransk og tysk. Vi har inkludert studier som er offentliggjort i anerkjente tidsskrifter, og rapporter skrevet ved ulike forskningsinstitutter, på linje med dette notatet.

3.1 Søkeprosess

Hovedstrategien for å etablere en oversikt over relevant forskningslitteratur med data fra år 2000 eller senere er systematiske søk i norske og internasjonale bibliografiske databaser samt referanselister til oppdaterte foreliggende studier. Søkestrengene har vært satt opp for å fange temaene relativt vidt. Deretter har bidragene blitt vurdert i en tretrinnsprosess. Først vurderes bidragenes relevans med utgangspunkt i abstract/sammendrag. De som tilfredsstiller relevanskriteriet, vurderes deretter nærmere om teksten er relevant. Bidrag som klassifiseres som relevante, ble inkludert i kunnskapsstatusen.

Vi benyttet anerkjente søkemotorer i arbeidet med å identifisere relevante vitenskapelige arbeider. Vi har søkt systematisk etter bøker og artikler publisert mellom 2000 og 2019 i den elektroniske databasen ORIA (Norsk samkatalog med bøker, artikler og avhandlinger – som også inkluderer NORART). Videre, for å etablere en oversikt over de mest relevante internasjonalt publiserte artiklene, har vi benyttet Web of Science og Google Scholar. Google Scholar ble benyttet både for å søke etter artikler, hvor vi kombinerte søkeordene som er formulert (se nedenfor), og for siteringssøk etter en første siling av relevante publikasjoner. Gjennom søk der fanger vi også opp artikler publisert i Idunn.

Den mer anvendte litteraturen fra forskningsinstitutter, statistiske sentralbyråer og OECD er også inkludert i søkene. Her har vi benyttet en kombinasjon av Google-søk og direkte søk på de mest aktuelle instituttens hjemmesider. Vi har søkt på hjemmesidene til Fafo, ISF, Frisch i Norge, hos Vivi (tidligere SFI) og Rockwool-foundation i Danmark. Litteratursøket har videre foregått ved at vi tidlig tok utgangspunkt i noen eksisterende kunnskapsoppsummeringer og artikler som oppsummerer noe relevant forskning på feltet (Arendt & Pozzoli 2013; Bredgaard & Thomsen 2018; Djuve & Kavli 2019a; Røed, Schøne & Umblijs 2019; Shaw & Funk 2019). Vi gikk også gjennom studier som var rapportert inn i en dansk nettside som heter jobeffekter.no, som er en kunnskapsbank som samler sammen og formidler resultater fra forskning på sysselsettingsfeltet. Siden er utviklet av Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (ligger under det danske arbeidsdepartementet) i samarbeid med uavhengige forskere.

I arbeidet med valg av søkeord og oppsett har vi samarbeidet med en bibliotekar ved NUPI, som er biblioteket Fafo er tilknyttet. Dette var nyttig for en kvalitetssikring og systematisering av arbeidet. Hovednøkkelordene som er brukt i studien, er:

innvandrere, ikke-vestlig, flyktning, familiejenforening, minoritet

Disse nøkkelordene har blitt kombinert med ord som dreier seg om virkemidlet vi er ute etter:

jobbtap, aktivering, arbeidsmarkedstiltak, HMS (occupational, safety security), språkopplæring, språkkurs, lønnstilskudd, jobbtrening, sysselsettingstiltak, jobbkurs, kurs, veiledning, praksis, avklaring, rådgivning, jobbsøking, anonyme jobbsøknader, falle ut av arbeidsmarkedet, nettverk, diskriminering, tiltak arbeidsmarkedet, policy evaluation

Vi har i søkene også oversatt disse ordene til engelsk, dansk, svensk, tysk og fransk.

3.2 Inklusjons- og eksklusjonsstrategi

I søkeprosessen har vi gått bredt ut, og vi har senere vurdert om studiene er aktuelle å ta med. Disse søkene ga oss i utgangspunktet et stort antall funn (over 10 000), for mange til at vi kunne vurdere alle innenfor tidsrammen og de økonomiske rammene for dette prosjektet. Vi gjorde derfor ulike avgrensninger innenfor søkene, for å gjøre det mer håndterbart å gjennomgå forskningen. Det første var å fokusere spesifikt på Norden og Skandinavia, ettersom de nordiske landene er mest like Norge og det derfor er tiltak fra disse landene som er mest relevante for den norske konteksten. Innenfor søkene la vi derfor inn avgrensninger på *Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island samt Skandinavia og Norden*.

I tillegg gjorde vi en innsnevring på resten av funnene, der vi spesifiserte at de skulle inneholde ord på ulike europeiske språk, som *tiltak, åtgärd, policy/policies, mesures, massnahme og measures*. Vi tok også utgangspunkt i studiene som har blitt omtalt i eksisterende kunnskapsoppsummeringer på viktige felt – språk og kompetanse, aktiv arbeidsmarkedspolitik for innvandrere, integreringspolitikk, HMS og sikkerhet, diskriminering i arbeidslivet – og så hvilke studier som ble omtalt der. Vi sjekket dessuten hjemmesidene til nordiske forskningsinstitutter som jobber med arbeidsliv, for å se hva som var publisert der. Vi leste gjennom sammendragene på disse studiene og vurderte hvilke tiltak som var relevante å diskutere nærmere. I denne fasen gikk vi også gjennom litteraturlisten i studiene vi hadde funnet, for å undersøke om det var nevnt relevante artikler der som ikke hadde kommet med i våre opprinnelige søk, for slik å sikre at vi hadde fått med alle relevante studier. Til sammen ga dette oss 65 artikler og rapporter med studier vi vurderte som relevante. En hovedvekt av studiene som er inkludert, er kvantitative, men vi har også inkludert kvalitative studier.

Det viste seg etter denne gjennomgangen at vi ikke fant noen studier som direkte omhandlet tiltak for å sikre langvarig sysselsetting hos innvandrere spesifikt. Det finnes mange tiltak for å *få innvandrere i jobb*, men det virker som det så langt ikke finnes så mange tiltak som har som eksplisitt oppgave å *holde innvandrere varig i jobb*. Studiene som trekkes frem og drøftes nærmere, tar utgangspunkt i hvilke studier vi mener er relevante for den norske konteksten, ut fra problemforståelsen vi etablerte i kapittel 2 – om varig etablering og utfordringer på makro-, meso- og mikronivå.

Mer konkret forsøker vi å dekke alle studiene som har blitt gjort om relevante tiltak fra andre nordiske land. Fra andre OECD-land har vi tatt med studier av tiltak vi mener er spesielt relevante. Samtidig vil vi understreke at prosessen med å vurdere hvilke studier utenfor Norden vi skal inkludere og drøfte, har kvalitative sider vi ikke kommer unna. Det er gjort et stort antall studier på tiltak og kurs for innvandrere. Ettersom ingen av disse tiltakene direkte handler om å sikre langvarig sysselsetting for innvandrere, blir det en kvalitativ vurdering hvilke av de eksisterende tiltakene vi med en viss rimelighet kan anta kan ha den effekten.

4 Oversikt over forskning på relevante tiltak og virkemidler

Det er en rekke særskilte tiltak som skal sørge for at innvandrere skal komme inn på arbeidsmarkedet, som introduksjonskurs, språkopplæring og kortere arbeidsmarkedstiltak. Samtidig er et viktig funn i kunnskapsinnhentingene at det ikke ser ut til å ha blitt gjennomført noen tiltak i noen OECD-land som spesifikt tar sikte på å holde innvandrere lenger i arbeid. Vi gjennomgår derfor de tiltakene vi fant som vi likevel mener kan ha en slik virkning, selv om dette ikke var formulert som et av de overgripende målene for tiltaket. Vi sorterer tiltakene ut fra problemforståelsen vi etablerte i kapittel 2 – tiltak på makronivå, mesonivå og mikronivå.

4.1 Tiltak på makronivå

Innvandrere i Norge arbeider i stor grad i enkelte bransjer og yrker. Dersom det er lite mobilitet mellom ulike bransjer i arbeidslivet, eller mellom ulike virksomheter, er arbeidsmarkedet segmentert. Tiltak for å forhindre slik segmentering vil kunne være å begrense mulighetene for at enkelte virksomheter tilbyr utenlandsk arbeidskraft arbeidsvilkår, lønn, arbeidstid, krav til kompetanse og muligheter for læring som ligger under vanlige arbeidsvilkår i Norge. Denne typen tiltak vil kunne virke negativt på rekrutteringen av arbeidsinnvandrere fra utlandet, men vil antakelig virke positivt for de innvandrerne som allerede befinner seg i Norge og har kommet inn på det norske arbeidsmarkedet.

Allmenngjøring og minstelønn

Åpningen for allmenngjøring av tariffavtaler har vært tematisert i en del studier. Bratsberg og Holden (2015) fant signifikante positive effekter av allmenngjøring på gjennomsnittslønnen til bygningsarbeidere og at andelen som tjente under tariffavtalens minstesats for ufaglærte, ble redusert. Bjørnstad og Dølvik (2015) fant at allmenngjøringen innen byggfagsoverenskomsten og renholdsoverenskomsten har bidratt til å bremse det negative presset på lønningene og har løftet en del lavlønte over den lovfestede minstesatsen i avtalene. Allikevel fortsatte gapet mellom de høyest og lavest lønte i manuelle yrker å øke – spesielt sterkt i bygg. I verft og bygg tyder studien på at allmenngjøringen ikke har ført til mindre lønnsspredning, heller tvert imot. Det kan virke som om sysselsettingen i bransjene har beveget seg fra norske ansatte til arbeidsinnvandrere som i stor grad innplasseres nederst i lønnsfordelingen – rundt og litt over minstelønnsatsene. Bratsberg og Holden (2015) fant videre indikasjoner på at flere innvandrere mottok dagpenger/trygd tre år etter allmenngjøringsvedtaket, enn før. I tillegg til virkningene allmenngjøring kan ha direkte på lønningene, peker Hardy, Eldring og Schulten (2012) på at allmenngjøringen har gjort det lettere for fagbevegelsen å rekruttere nye medlemmer blant arbeidsinnvandrerne, noe som kan bidra til at tariffavtaledekningen i disse bransjene på sikt kan komme til å gå opp.

I 2012 hadde 20 av de 27 EU-landene lovfestet minstelønn, med satser som ligger på om lag 30 til 50 prosent av landenes gjennomsnittslønn, og mange av disse landene kombinerer lovfestet minstelønn og allmenngjøring (Eldring & Alsos 2012). Storbritannia er et av landene som har en slik nasjonal minstelønn, med en relativt lav sats. Det varierer hvor stor andel av arbeidstakerne som ligger på satsen, i april 2010 lå 2,5 prosent på minstelønnsatsen, og nesten 1 prosent lå under. Ifølge Eldring og Alsos (2012:40) var etniske minoriteter høyt representert blant minstelønnsinntakerne. Ut over dette har vi ikke funnet studier som viser hvordan innføring av minstelønn slår ut for innvandrere der dette er innført.

Midlertidighet og faste ansettelser

Som nevnt kan måten ansettelser og ansettelseskontraktene er regulert på, påvirke om innvandrere kommer inn på arbeidsmarkedet. Det finnes noe forskning på om større adgang til midlertidige stillinger kan fungere som en bro for å integrere innvandrere på arbeidsmarkedet. Endringen i arbeidsmiljøloven i Norge i 2015 synes så langt å ha hatt svært små virkninger for arbeidsmarkedet (Øistad, Svalund, Dølvik & Jesnes 2019). Vil ytterligere liberalisering kunne integrere innvandrere på arbeidsmarkedet på en slik måte at de får en mer varig sysselsetting? Studier tyder på at liberalisering av regler for midlertidige stillinger i Europa ikke øker den generelle sysselsettingsraten, kun reduserer andelen faste stillinger (Barbieri & Cutuli 2016; Kahn 2010). Forskning fra Norden viser at en stor del midlertidig ansatte beveger seg over i faste stillinger i løpet av et år, og mobiliteten over i faste stillinger er høyest der det er balanse mellom styrken på stillingsvernet for fast ansatte og muligheten for å bruke midlertidige ansettelser (Svalund 2013). Det finnes noen studier som undersøker om midlertidige stillinger har ulik virkning for ulike arbeidstakergrupper uten å studere innvandrere spesielt. Mens Engebretsen, Salvanes og Vassenge (2012) studerer endringer i løpet av maksimum et år, og finner at personer med lav utdanning i større grad har fast ansettelse senere, studerer Svalund og Nielsen (2017) hvordan det går med midlertidig ansatte etter fire år, og finner at personer med lav utdanning i mindre grad har en stabil tilknytning til arbeidslivet (det vil si at de er i jobb meste parten av året uten å oppleve arbeidsledighet). De finner også at unge ikke drar nytte av midlertidige ansettelser i samme grad som andre. Disse studiene tyder på at midlertidige ansettelser ikke nødvendigvis er en vei inn i arbeidsmarkedsintegrering for svakere grupper (unge / lavt utdannede).

Det finnes vært få studier av hvordan midlertidige ansettelser virker for innvandrere. Svalund og Berglund (2018) ser nærmere på om grupper av midlertidig ansatte mottar arbeidsledighetstrygd, og eller om de har en lav årslønn (under 50 prosent av medianlønn) fem år etter at de var midlertidig ansatt i Norge og i Sverige. Her er landbakgrunn (majoritet / nordisk / fra Europa/Nord-Amerika og fra land utenfor Europa eller Nord-Amerika) en uavhengig variabel. De finner at i begge landene er risikoen for arbeidsledighet og lav inntekt fem år etter den midlertidige jobben høyere for dem som har opprinnelse utenfor Europa eller Nord-Amerika (Svalund & Berglund 2018:271). Forskjellen i risiko for arbeidsledighet senere er spesielt stor i Norge, noe som ikke skyldes at disse innvandrerne kommer dårligere ut i Norge enn i Sverige, men at innfødte i Norge kommer klart bedre ut enn innfødte i Sverige. Også Kahn (2016) og Skedinger (2018) ser nærmere på lønnseffekten av midlertidige ansettelser. Mens Kahn (2016), som gjennomfører en komparativ studie i Europa, finner at utenlandsfødte kommer dårligere ut i timelønn enn dem som er født i landet de bor i, finner Skedinger (2018) ingen klar forskjell i timelønn i Sverige.

Deltid og heltid

Deltid kan som nevnt også fungere som en bro inn i bedre arbeidsmarkedsintegrering for innvandrere. Analyser av dem som er undersysselsatt, det vil si de som arbeider færre timer enn de ønsker, og som har forsøkt å gjøre noe med det, viser at de aller fleste får høyere avtalt arbeidstid innen et år, eller at de uttrykker at de ikke (lenger) ønsker høyere avtalt arbeidstid (Svalund 2011). Det innebærer at mobiliteten ut av uønsket deltid og undersysselsetting generelt er høy i Norge.

Men er det slik for innvandrere? Kavli og Nicolaisen (2016b) bruker registerdata for å sammenlikne kvinnelige arbeidstakere fra majoritetsbefolkningen med kvinner som har innvandret fra Irak, Iran, Pakistan, Somalia og Vietnam, og finner at deltidsarbeid er langt mer stabilt hos kvinner uten innvandrerbakgrunn. Kvinner fra Irak, Iran, Somalia og Vietnam har større tilbøyelighet til å øke arbeidsprosenten over tid. Kavli og Nicolaisen antar at det skyldes høyere grad av ufrivillig deltid, altså at kvinner med majoritetsbakgrunn i større grad arbeider deltid fordi de ønsker det selv, mens kvinner med innvandringsbakgrunn i større grad jobber deltid fordi de ikke finner andre stillinger. Samtidig er det en høyere andel som beveger seg ut av lønnet arbeid blant innvandrede enn blant kvinner fra majoritetsbefolkningen. Kavli og Nielsen (2019a) studerer deltidsarbeidende innvandrere i alderen 25–54 år ved hjelp av registerdata og undersøker om de beveger seg over i fulltidsstilling i løpet av fem år. De finner at innvandrere har høyere sannsynlighet for å bevege seg over i fulltid enn majoritetsbefolkningen. De finner imidlertid også at alle mannlige innvandrere har høyere sannsynlighet for å falle ut av arbeidsmarkedet (Kavli & Nielsen 2019a:172–172). For innvandrede kvinner er risikoen for at deltidsarbeidende faller helt ut av arbeidsmarkedet, større enn i majoritetsbefolkningen. Spesielt er risikoen høy for ikke-vestlige innvandrere (Kavli & Nielsen 2019a:178). Per i dag er det derfor vanskelig å si noe definitivt om hvordan deltidsjobbing påvirker sannsynligheten for å oppnå varig tilknytning til arbeidsmarkedet. Det kan imidlertid synes som om bevegelsen ut av deltid har et polarisert mønster, der innvandrere både har en høyere sannsynlighet for å bevege seg fra en deltidsstilling til en heltidsstilling og for å bevege seg fra en deltidsstilling og ut av arbeid. Dette er, mellom annet, knyttet både til hva slags kompetanse ulike grupper av innvandrerne har, og til betingelsene i de delene av arbeidslivet de får innpass i.

Sykefravær og HMS-tiltak rettet mot innvandrere

Innvandrere har som nevnt i kapittel 2 et høyere sykefravær og er klart overrepresentert i Arbeidstilsynets statistikk over alvorlige arbeidsulykker. Andersen (2018) studerer de langvarige utfallene av sykefravær ved hjelp av registerdata og finner at vel halvparten av innvandrerne var i arbeid fem år etter sykefraværet, om lag 10 prosentpoeng lavere enn i majoritetsbefolkningen. Han finner at langvarig sykefravær reduserer arbeidstilknytningen mest blant innvandrere fra Øst-Europa utenfor EU og minst blant innvandrere fra Afrika, noe som til dels kan skyldes at innvandrere fra Afrika har svakere arbeidstilknytning. Det gjelder også for langtidssyke innvandrere fra Asia og Afrika med høyest utdanning. Han peker videre på at langtidssyke, innvandrere og andre, har større fordel av gode arbeidsmarkedskonjunkturer enn dem som ikke har langtidssykefravær.

Finnes det så forskning på tiltak på overordnet nivå som kan bidra til å redusere sykefravær og skader blant innvandrere? Det er mulig å anta at regulering av stillingsvern og åpning for mer bruk av midlertidige stillinger eller andre former for fleksibel arbeidskraft (f.eks. innleie) kan påvirke arbeidsgiveres arbeidskraftstrategier, hvordan de bruker og tar hensyn til sine arbeidere. Galizzi, Leombruni og Pacelli

(2019) bruker registerdata til å undersøke de langsiktige (tre år) sysselsettingsutfallene for italienske skadde arbeidere før og etter at det ble innført flere ulike politiske reformer som medførte større grad av arbeidsmarkedsfleksibilitet i Italia, reformer som gjorde det lettere å teste ansatte og ansette midlertidig, og som tillot en rekke former for selvstendig sysselsatte (Barbieri & Scherer 2009). Reformene som studeres, ble i hovedsak gjennomført i perioden 1998–2001.

Mens andelen sysselsatte tre år etter reformene sank marginalt (fra 24 til 22 prosent), var det færre som fikk en ny jobb med fast kontrakt, noe som kan tyde på at innvandrere med helseutfordringer i større grad beveget seg inn i (mer) usikre jobber. De finner videre at innvandrernes kompetanse (humankapital) ble mer utslagsgivende etter liberaliseringene i Italia.

Noe av sykefraværet blant innvandrere har de samme årsakene som sykefraværet blant arbeidstakere uten innvandringsbakgrunn, og det finnes mye forskning om sykefravær. I denne gjennomgangen har vi avgrenset oss til tiltak rettet mot innvandrere spesielt. Som nevnt har IA-avtalen i mange år vært virksom og et sentralt element i myndighetenes arbeid med sykefravær. Avtalen har hatt som mål å redusere sykefravær og frafall fra arbeidslivet. En stor andel innvandrere arbeider i bransjer og virksomheter hvor verken arbeidsgiver eller arbeidstaker er organisert, og hvor IA-avtalen derfor ikke er virksom. En gjennomgang av noen av evalueringene av IA-avtalen viser at innvandrere som gruppe ikke har vært i fokus i forskningen på den (Frøyland, Nordberg & Nedregård 2018; Ose, Dyrstad, Slettebak, Lippestad, Mandal, Brattlid & Jensberg 2013). Innvandrere og problemstillinger rundt dem synes ikke å ha vært et eget tema i arbeidet som springer ut av avtalen, om man skal dømme etter forskningen på avtalen.

En studie av sykefraværsoppfølgingen av innvandrere i virksomheter med høyt sykefravær (Djuve, Hagelund & Kavli 2015) tyder på at det er relativt små forskjeller i hvorvidt arbeidsgiverne følger opp sykemeldte ansatte etter innvandringsbakgrunn, dersom vi legger registerbaserte opplysninger om arbeidsgivere som har fått brev om sanksjon fra NAV, til grunn. De gjennomførte også kvalitative intervjuer i virksomheter med høy andel ansatte med innvandringsbakgrunn og høyt sykefravær, og disse tydet imidlertid på at oppfølgingen oppleves mer krevende når arbeidstakeren snakker dårlig norsk, har lite byråkratisk kompetanse, en utsatt posisjon i arbeidslivet eller har (kulturelt betingede) motforestillinger mot å snakke om helseproblemer.

Tilstrømmingen av østeuropeisk arbeidskraft i årene etter 2004 har ført til press på norske HMS-standarder og, som nevnt i kapittel 2, en høy andel arbeidsulykker blant innvandrere. Regjeringen har som en del av dette innført krav om identitetskort for alle arbeidstakere på bygge- og anleggsplasser. Eldring, Ødegård, Andersen, Bråten, Nergaard og Alsos (2011) vurderte kort id-kortordningen som en del av evalueringen av myndighetenes tiltak mot sosial dumping. Undersøkelsen viste at Arbeidstilsynet var positive til ordningen, de opplevde at det ble enklere å føre tilsyn med virksomhetene. Også tillitsvalgte var positive. En spørreundersøkelse som ble gjennomført blant tillitsvalgte i byggebransjen, viste at nesten halvparten vurderte id-kortordningen som et positivt bidrag til HMS-tilstanden. En tredjedel av de tillitsvalgte mente at kravet om id-kort har bedret HMS-tilstanden i egen bedrift. De regionale verneombudene var også svært positive til ordningen og mener den har gjort det lettere å avdekke sosial dumping (Eldring mfl. 2011:71–73). Det finnes altså noe forskning på HMS og innvandrere, men vi har ikke funnet at det er iverksatt spesielle særskilte HMS-tiltak rettet mot innvandrere.

4.2 Tiltak på mesonivå

I kapittel 2 identifiserte vi to utfordringer på mesonivå som kan bidra til at innvandrere faller tidligere ut av arbeidslivet: diskriminering og rasisme hos arbeidsgivere samt mangel på nettverk. Begge deler kan bidra til at innvandrere ikke avanserer i arbeidslivet og er i stand til å få gode og trygge jobber. Hvilke tiltak kan man tenke seg for å motvirke dette?

Anonyme jobbsøknader og mangfoldstiltak

Når det gjelder diskriminering hos arbeidsgivere, er det så langt to typer tilnærminger eller tiltak som har blitt foreslått og studert av forskere. Den første typen tiltak er enkel og oversiktlig og går ut på å innføre anonyme jobbsøknader. Tanken med dette er at arbeidsgiveren må forholde seg til arbeidssøkerne utelukkende ut fra kvalifikasjoner, og ikke kan diskriminere ut fra faktorer som kjønn, etnisk bakgrunn eller religion. Dette gjelder imidlertid bare i den innledende fasen av ansettelsen, når man skal kalle folk inn til intervju. Det er derfor mulig at diskrimineringen bare forflytter seg til et annet sted i prosessen – at etniske minoriteter og kvinner blir diskriminert senere i prosessen, når intervjuet blir gjennomført, og når arbeidsgiver tenker over hvem man skal ansette. Tilhengerne av anonyme jobbsøknader argumenterer imidlertid med at mye diskriminering er instinktiv og ubevisst og dreier seg om automatiske kognitive prosesser. Når arbeidsgivere må tenke seg om og må vurdere arbeidssøkere nøye, er det mindre sannsynlig at de lar seg styre av stereotyper, hevdes det (Rinne 2018). Dersom diskrimineringen er statistisk og skyldes informasjonsmangel, kan det også hjelpe når arbeidsgivere må forholde seg til faktiske arbeidssøkere. Dersom diskrimineringen er *preferansebasert*, er det derimot ikke sikkert at anonyme jobbsøknader virker.

Å innføre anonyme jobbsøknader er blitt foreslått av regjeringen. Virker det? Forskning fra mange ulike land dokumenterer at anonyme jobbsøknader har en klar effekt når det gjelder å øke sjansen for at diskriminerte grupper – kvinner og etniske minoriteter – blir innkalt til jobbintervju (Rinne 2018). Derimot er det langt mer usikkert hvorvidt dette faktisk resulterer i at de diskriminerte gruppene får flere jobbtilbud. En av de grundigste studiene som har blitt gjort, er fra Sverige, der Gøteborg by gjennomførte et eksperiment med anonyme jobbsøknader mellom 2004 og 2006 (Åslund & Skans 2012). Kommunen/byen har 21 bydeler. De ble randomisert, der noen skulle gjennomføre anonyme jobbsøknader og andre ikke. Forskerne som skulle evaluere eksperimentet, fikk tilgang til data fra hele prosessen: alle jobbsøknadene, inkludert alle kvalifikasjonene, hvem som ble innkalt til intervju, og de faktiske jobbtilbudene. Dette gjorde det mulig å si med relativt stor grad av sikkerhet hvordan forsøket fungerte.

Funnet til forskerne var, som ventet, at både kvinner og personer med innvandringsbakgrunn – første og andre generasjon – hadde lavere sjanse for å bli innkalt til jobbintervju, ut fra hva de formelle kvalifikasjonene deres skulle tilsi. Men i bydelene der det ble innført anonyme jobbsøknader, ble dette problemet borte, og både kvinner, menn, majoritetssvensker og svensker med minoritetsbakgrunn fikk like stor sjanse til å bli innkalt til jobbintervju. Når det gjaldt faktiske jobbtilbud, fikk dette positive resultater for de kvinnelige søkerne: I bydelene med anonyme jobbsøknader hadde kvinner omtrent like stor sjanse som menn til å få et jobbtilbud, gitt like kvalifikasjoner. Dette var imidlertid ikke tilfelle for de etniske minoritetene. For dem forble diskrimineringen omtrent på samme nivå: De hadde ikke så mye større sjanse til å få jobb i bydelene med anonyme jobbsøknader (Åslund & Skans 2012).

Hvorfor ble det slik? Forskerne diskuterer ulike grunner til at dette ble resultatet. Et viktig bakteppe er at mange av jobbene i kommunen er kvinnedominerte. Derfor kan det være at menn i utgangspunktet ble positivt diskriminert for disse jobbene, bevisst eller ubevisst, fordi man ønsket å oppnå en bedre kjønnsbalanse. En årsak til at kvinner tjente på anonyme jobbsøknader i dette tilfellet, kan derfor være at menn da fikk mindre sjanse for å bli prioritert i utvelgelsen til intervju, og at intervjukandidatene ble vurdert på grunn av sine personlige egenskaper. Samtidig kan det ikke utelukkes at det også foregikk kjønnsbasert diskriminering som handlet om stereotypier mot kvinner, som ble eliminert når de fikk komme til intervju.

Svensker med minoritetsbakgrunn hadde derimot ikke større sjanse til å få jobb, selv når de i større grad fikk mulighet til å komme til intervju. Forskerne nevner to mulige forklaringer. Den ene forklaringen er at diskrimineringen er *sticky*: En del ledere kan ha hatt relativt inngrodde (ubevisste) stereotypier om personer med innvandringsbakgrunn, som ikke forsvant i intervjufasen. Det vil i så fall si at anonyme jobbsøknader ikke er nok. Den andre forklaringen dreier seg om egenskaper ved jobbsøkerne, som ikke kom til syne i de formelle kvalifikasjonene: Mange av jobbene i Gøteborg kommune var menneskeorienterte omsorgsjobber. Det kan være at en del av søkerne med minoritetsbakgrunn var dårligere i svensk eller i mindre grad hadde en type sosial kapital som ble vurdert som viktig i jobbene, og derfor falt gjennom i intervjusituasjonen. Også i studier fra andre europeiske land har det vært delte resultater når det gjelder hvorvidt anonyme jobbsøknader gjør at flere personer med innvandringsbakgrunn kommer i jobb (Rinne 2018).

Samlet tyder derfor forskningen så langt på at anonyme jobbsøknader *kan* være et bidrag til å bekjempe diskriminering i arbeidslivet og til å bidra til at innvandrere lettere avanserer i arbeidsmarkedet og dermed i mindre grad faller ut av det. Samtidig fremstår det tydelig ut fra de eksisterende studiene at anonyme jobbsøknader på ingen måte er tilstrekkelig. Både den svenske studien og flere av de andre studiene indikerer at diskrimineringen – eller de ulike resultatene – for majoritetsbefolkningen og de etniske minoritetene kunne vedvare også etter at anonyme jobbsøknader ble innført.

Det kan indikere at også andre typer tiltak kan trenge, altså tiltak som forsøker å endre holdninger og stereotypier hos ledere i arbeidsmarkedet. På engelsk går slike tiltak gjerne under headingen *diversity management*, *diversity politics* eller *diversity training* eller mangfoldstiltak på norsk. John Wrench skrev i 2007 en kunnskapsoversikt som oppsummerer mange av tiltakene som var blitt gjort frem til da for å bidra til mangfold på arbeidsplassen eller for å redusere diskriminering i arbeidslivet (Wrench 2016). Andre forskere har også skrevet kunnskapsoppsummeringer om tiltak for å redusere fordommer under headingen *diversity training* (Paluck & Green 2009). Det er vanskeligere å gjøre enkle effektvurderinger av mangfoldstiltak enn av anonyme jobbsøknader, ettersom slike tiltak er mer mangfoldige og diffuse. Mange slike tiltak handler heller ikke om ansettelse eller avansement for etniske minoriteter. Det er likevel rimelig å tenke seg at tiltak som øker vektleggingen av mangfold i en virksomhet, kan bidra til at ledere og mellomledere i mindre grad diskriminerer personer med innvandringsbakgrunn når det gjelder ansettelse og karriereavansement. Samtidig er vurderingen til en del forskere på feltet at man fortsatt ikke vet nok om hvilke typer mangfoldstiltak som faktisk ser ut til å virke (Guillaume, Dawson, Woods, Sacramento & West 2013). En innflytelsesrik modell i forskningen er imidlertid en modell som fokuserer på to aspekter ved mangfold: innflytelse og anerkjennelse (Avery & McKay 2010). For at en virksomhet skal anerkjenne mangfold, må personer med ulik bakgrunn ha lik mulighet til å være med på å påvirke og ha innflytelse over

arbeidet, og man må også få lik mulighet til anerkjennelse, uavhengig av bakgrunn. Men hvordan kommer man dit?

I Skandinavia er det ikke gjort mange studier som ser spesifikt på mangfoldstiltak i arbeidslivet. I norsk sammenheng har Jon Rogstad og Kari Solbrække skrevet en studie av mangfoldstiltak – eller mangfoldstenkning – ved et større norsk sykehus (Rogstad & Solbrække 2012). Det de så på i den studien, var hvordan disse tiltakene ble opplevd av mellomlederne på sykehuset – altså ikke i seg selv hvordan de påvirket ansettelse. Den generelle forskningen på holdningsendring og fordommer viser at det ikke nødvendigvis er enkelt å endre holdninger og stereotypier gjennom tiltak og politiske intervensjoner (Guillaume mfl. 2013; Paluck & Green 2009). Når det gjelder generelle mangfoldstiltak, er det altså fortsatt usikkert hvilke tiltak som fungerer best.

Mentorordninger og matching

En annen utfordring som kan gjøre det vanskelig for innvandrere på arbeidsmarkedet, er mangel på nettverk. Det kan føre til at man ikke kommer seg videre i arbeidsmarkedet, eller at man ikke finner nye jobber hvis man må slutte i jobben man har. Flere land har innført ulike typer mentorordninger for å bøte på dette. Tanken bak slike mentorordninger er ofte at innvandrere kan få en type hjelp som er tilpasset dem personlig. De får en privat mentor som skal hjelpe dem til å komme i arbeid e.l., og som da kan tilpasse hjelpen mer enn hva de får på et generelt kurs. Det er altså ikke åpenbart at mentorordninger hører til på *mesonivået*, noen typer mentorordninger hører også til mikronivået, dersom de ikke bare tar sikte på matching og nettverk, men i tillegg på å øke humankapitalen til den som blir mentorert.

En fersk kunnskapsstatus om mentorordninger for innvandrere skiller mellom fire typer mentorordninger: mentoring for ungdommer, akademisk mentoring, mentoring for å finne arbeid og mentoring internt på arbeidsplassen (Bagnoli & Estache 2019:4–5). Ulike europeiske land har innført forskjellige slike ordninger. Men disse ordningene har i liten grad blitt effektevaluert kvantitativt – altså der personer som går gjennom mentorordninger, blir sammenliknet med en kontrollgruppe som ikke har vært gjennom mentorordninger. Den eneste studien vi har funnet av denne typen, ble gjort i Sverige (Månsson & Delander 2017). Der ble flyktninger som kom på 2000-tallet, matchet med en person i det svenske arbeidsmarkedet som hadde tilsvarende kompetanse. Eksempelvis kunne en afghansk snekker da bli matchet med en svensk snekker, som ville hjelpe afghaneren med å finne en jobb i Sverige, eller eventuelt skaffe seg de kvalifikasjonene han manglet for å få et svensk fagbrev. Før de satte i gang programmet, etablerte de svenske myndighetene en database over mulige deltakere, der ulike egenskaper ved de potensielle deltakerne ble notert ned. Dette gjorde det mulig for forskerne å identifisere teoretiske kontrollgrupper, altså personer utenfor programmet som i så stor grad som mulig liknet på dem som deltok i programmet. Konklusjonen i evalueringen var at programmet ikke hadde noen effekt for kvinner. For menn hadde det en liten, men statistisk signifikant positiv effekt – mennene som deltok, tjente i gjennomsnitt noe mer etter programmet. Forskerne fant imidlertid at effektene av mentorordningen var langt mindre enn effekten av språkkurs. For personene de så på – både i og utenfor programmet – var effekten av å gjennomføre svensk språkkurs særdeles stor, både når det gjaldt deltakelse i arbeidslivet og inntekt. Forskerne konkluderte derfor med at mentorordninger *kan* virke, men at den viktigste barrieren flyktningene opplevde på det svenske arbeidsmarkedet, var språkkompetanse (mer om det lenger ned).

I Norge finnes det også mentor- og traineeordninger for innvandrere, som er administrert og finansiert av IMDi. De ble evaluert i en fersk rapport fra Fafo (Bjørnset & Kindt 2020). Evalueringen var basert på en spørreundersøkelse hos tidligere brukere av ordningen, intervjuer av programledere og gjennomgang av viktige dokumenter i programmet samt en kvalitativ følgestudie av fire mentorprogram. Ettersom denne evalueringen ikke etablerte en kontrollgruppe, kan den ikke si noe sikkert om effekten av programmet. Men forskerne mener likevel at det er sannsynlig at programmet har hatt positive effekter, basert både på spørreundersøkelsen og den kvalitative følgestudien: «Når det gjelder rekruttering og nettverk, er det ingen tvil om at mentorene kan være avgjørende døråpnere» (Bjørnset & Kindt 2020:8). Ettersom man vet at mange jobber i Norge blir besatt uten formell utlysning, er ikke dette en urimelig antakelse – og den er også i tråd med de moderat positive funnene som de svenske forskerne fant for mannlige deltakere i det svenske mentorprogrammet for flyktninger.

Lovregulering av diskriminering

Hvilke lover og regler som finnes på diskrimineringsfeltet, kan antakelig også påvirke hvorvidt og hvordan innvandrere blir diskriminert i arbeidslivet. Det er gjort noen få studier som ser på hvordan introduseringen av lovverk mot diskriminering har påvirket lønn og deltakelse i arbeidsmarkedet. Økonomene Neumark og Stock undersøkte hvordan innføringen av *equal pay*-lover i USA påvirket lønn og arbeid for kvinner og svarte (Neumark & Stock 2006). Disse lovene ble innført på 60- og 70-tallet og forbød diskriminering i arbeidslivet samt påbød at samme type arbeid skulle lønnes på samme måte, uavhengig av kjønn eller etnisk bakgrunn. De fant at disse lovene bidro til at svarte arbeidstakere fikk noe høyere lønn. Arbeidsdeltakelsen til kvinner, både hvite og svarte, ble imidlertid redusert, antakelig fordi deres arbeidskraft da ble dyrere for arbeidsgiverne. Et liknende funn gjorde Ian Burn i en studie av amerikansk lovgivning mot diskriminering av LHBT-personer i arbeidslivet (Burn 2018). Innføring av antidiskrimineringslover ser ut til å ha økt lønnen for homofile menn, men bidro til at færre lesbiske kvinner deltar i arbeidslivet.

I Norge er en av de viktigste reguleringene på diskrimineringsfeltet det som kalles aktivitets- og rapporteringsplikten, slik si vi skrev om i kapittel 2. Tronstad (2010) gjennomførte en spørreundersøkelse blant arbeidsgivere hvor han blant annet så nærmere på betydningen av aktivitets- og rapporteringsplikten. Arbeidsgiverne ble spurt om rapporteringspliktens konsekvenser for personer med ikke-vestlig innvanderbakgrunn. Én av tre arbeidsgivere svarte at den lovpålagte plikten hadde hatt betydning, halvparten svarte at den ikke hadde hatt noen betydning i deres bedrift. Arbeidsgivere i staten oppga i større grad (50 prosent) enn i privat sektor (27 prosent) og fylkeskommunal sektor (38 prosent) at aktivitetsplikten hadde hatt betydning. Spørsmålet som ble brukt, er relativt åpent, og hva arbeidsgiverne måtte oppfatte som å ha «betydning», er det vanskelig å vite sikkert. Uansett spørsmålsformulering kan det være krevende å studere hvilke virkninger slike overordnede påbud eventuelt har for å redusere frafallet fra arbeidslivet blant ulike grupper av innvandrere.

4.3 Tiltak på mikronivå

I kapittel 2 identifiserte vi også ulike utfordringer på mikronivå – altså egenskaper hos innvandrerne selv – som kan bidra til at innvandrere faller tidligere ut av arbeidslivet: mangel på språkkompetanse, mangel på utdanning og formelle kvalifikasjoner

samt kulturelle normer knyttet til familiepraksis og kvinners deltakelse i lønnet arbeid i faser av livet der familien har (små) barn. Hvilke tiltak kan man tenke seg for å møte de utfordringene dette kan skape for en stabil tilknytning til arbeidslivet?

Språkopplæring

Et gjennomgående funn i mye av forskningen på arbeidsmarkedsdeltakelsen til personer med innvandringsbakgrunn er at språkkunnskaper og mangel på formell fagkompetanse og utdanning er en vesentlig barriere for deltakelse. Slik vi skrev i innledningen, er det også sannsynlig at dette bidrar til at innvandrere faller raskere ut av arbeidslivet, ettersom manglende språkferdigheter – og manglende formell kompetanse – kan hindre innvandrere i få gode og stabile jobber og kan hindre avansement i arbeidslivet. En rimelig antakelse er at språkopplæring kan være et effektivt tiltak for at innvandrere ikke skal falle ut av arbeidslivet, ettersom de da lettere kan navigere i arbeidsmarkedet, videreutvikle sin kompetanse mer effektivt og få ulike typer jobber. Men det er ikke bare enkelt å studere effekten av språkopplæring. Innvandrere kan være valgt inn på språkkurs basert på sin (manglende) evne til å lære språk, noe som kan gjenspeile seg i effekten av kursene senere. De generelle studiene som har blitt gjort så langt, har vist ulike resultat, selv om majoriteten peker på at språkkurs har positiv betydning for en rekke ulike utfall. En tidlig norsk studie fra 2001, som riktignok benyttet data fra 90-tallet, fant at gjennomføring av språkkurs hadde positiv betydning for innvandreres norskkompetanse – men ikke for lønnsnivået (Hayfron 2001). En studie av tyrkiske og marokkanske innvandrere i ulike europeiske land fant at tidlig språkopplæring hadde positiv betydning for arbeidsdeltakelse senere (Hoehne & Michalowski 2016). En dansk studie av obligatorisk språkopplæring for familieinnvandrere fant ingen signifikant forskjell i arbeidsdeltakelse for dem som kom til landet rett før det spesifikke kurset ble obligatorisk, og dem som kom etterpå (Rotger 2011). Clausen, Heinesen, Hummelgaard, Husted og Rosholm (2009) studerte også virkningen av språkopplæring for nylig ankomne flyktninger i Danmark og fant at deltakelse i språkopplæring og forbedring i språkferdigheter har signifikante, positive virkninger for sannsynligheten for senere sysselsetting.

I Sverige ble det i 2010 publisert en stor studie av SFI-programmet – Svenska för invandrare. Konklusjonen i den studien var at deltakere i det programmet hadde ca. 5 prosent høyere deltakelse i arbeidslivet ti år etter ankomst til landet (Kennerberg & Olof 2010). Den svenske studien av mentorprogrammet som ble nevnt over, fant som sagt en sterkt positiv effekt av å ha gjennomført språkkurs i svensk, selv om det ikke var dette de så etter i utgangspunktet (Månsson & Delander 2017). De noe ulike resultatene i disse studiene indikerer at språkkurs ikke nødvendigvis er noen *quick fix* som sikrer deltakelse i arbeidslivet. Hovedtyngden i studiene indikerer likevel tydelig at språkkurs kan ha positiv effekt. De fleste studiene indikerer også at språkkurs har en positiv effekt på innvandreres faktiske språkkompetanse – noe man kan anta har andre positive effekter for deres integrasjon i mottakerlandet. Det bør samtidig nevnes at språkkurs selvsagt vil variere i kvalitet og i omfang. Å ha deltatt på et språkkurs vil dermed ha ulik betydning på deltakernes utvikling av språkferdigheter og i neste omgang deres muligheter i arbeidslivet. Dette fanges ikke nødvendigvis opp av de studiene som er gjort av sammenhengen mellom deltakelse i språkkurs og overgang til lønnet arbeid.

Det er også gjort en del studier av innretningen på språkkurs. En studie fra 2016 benyttet en spørreundersøkelse blant tyrkere og marokkanere i seks ulike europeiske land for å undersøke om det hadde noen betydning hvor tidlig etter ankomst innvandrene gjennomførte språkkurs (Hoehne & Michalowski 2016). Deres funn var at

det å gjennomføre språkkurs tidlig etter ankomst til landet var positivt, og det hadde stor betydning for det videre forløpet for innvandrerne. Deres utfallsvariabel i denne studien var ikke bare arbeidsdeltakelse, men både språkbeherskelse og generelle sosiale kontakter i majoritetsbefolkningen. Funnet deres var at tidlig gjennomføring av språkkurs hang sammen med både bedre språkbeherskelse og mer kontakt med personer med majoritetsbakgrunn.

En fersk kunnskapsgjennomgang av språkkurs – inkludert introduksjonskurs – i ulike OECD-land indikerer at de fleste språkkursene som finnes, så langt er drevet ut fra en *nytte-logikk*, der man skal lære «nyttig» språk for raskt å komme ut i arbeid. Forskerne bak den kunnskapsoversikten er kritiske til denne tilnærmingen ut fra et språkpedagogisk perspektiv. De mener at språkopplæring krever en viss dybde for å forstå mer grunnleggende hvordan språket fungerer. Språklig kommunikasjon krever nesten alltid et visst abstraksjonsnivå, og det å fokusere på et enkelt og arbeidsrelevant ordforråd kan i praksis føre til at de som går på kurset, faktisk får dårligere evne til å bruke språket til å kommunisere. Dette handler om å nå kompetansenivå der deltakerne har tilegnet seg tilstrekkelig kunnskap om språket til at de har læringsstrategier på plass som gjør det mulig å omstille og bruke det de har lært, også i nye sammenhenger.

I Norge har Lillevik og Tyldum gjort en kvalitativ studie av norskopplæringen i introduksjonsprogrammene, og deres funn er at den ikke fungerer optimalt (Lillevik & Tyldum 2018). Dette er i stor grad fordi undervisningen utelukkende foregår på norsk, og man benytter seg ikke av lærere som behersker flyktningenes morsmål. Det gjør det vanskelig å lære språket for personer som ikke forstår et ord norsk. Vi har ikke kommet over noen studier av språkkurs i Skandinavia som er rettet mot dem som allerede har kommet inn i arbeidslivet. Studiene som har vært gjort, indikerer at det kan være en avveining mellom rask og enkel yrkesrettet språkopplæring, slik mange kurs i Europa har vært gjort hittil, og dypere språkopplæring som *muligens* kan bidra til mer langvarig arbeidstilknytning. Det kommer vi tilbake til i konklusjonen.

Introduksjonsprogram og kvalifisering

I Europa er det etter hvert flere land som har gjennomført det som kalles introduksjonsprogram, der nye innvandrere lærer språk og om landet de har kommet til. Dette har flere forskere undersøkt. Så vidt vi kjenner til, er det få kvalifiseringsprogram som er rettet mot innvandrere som allerede er i jobb. Og selv om de fleste program nok har en grunnleggende ambisjon om at de som formidles videre til lønnet arbeid, skal forbli i arbeidslivet, så er det få som har dette som sitt eneste eller eksplisitte siktemål. For å vurdere betydningen av kvalifiseringsprogram for innvandrere kommer vi derfor ikke utenom introduksjonsprogrammene, selv om de er rettet mot nyankomne innvandrere som ennå ikke har kommet i arbeid. I Norge er av de grundigste studiene så langt en rapport fra 2017 fra Fafo (Djuve, Kavli, Sterri & Bråten 2017). Den var basert på analyse av registerdata, fire surveyundersøkelser (rektorer og lærere i norskopplæringen og ledere og programrådgivere i introduksjonsprogrammet) samt kvalitative intervjuer og casestudier blant ansatte og brukere. Forskerne fant at noen av tiltakene i introduksjonsprogrammet så ut til å ha en viss effekt, men at disse effektene var moderate og relativt små. En studie fra ISF fra 2019 kom til en mer positiv konklusjon (Røed mfl. 2019). For å måle effekten av programmet sammenliknet de innvandrere som kom før og etter innføringen av introduksjonsprogrammet i 2003. Når de sammenliknet innvandrere som kom i 2002 og 2004, fant de betydelige positive effekter av programmet. Samtidig understreker de at det er vanskelig å gjøre definitive tolkninger av dette, ettersom det var ulikheter mellom innvandrergруппene

som kom de årene, og at arbeidsmarkedet var forskjellig. De sammenliknet også innvandrere som kom seks måneder før og etter at programmet ble innført, og som deltok på programmet i større eller mindre grad. Mellom disse gruppene fant de positive betydninger av programmet, men de var ikke signifikante. Deres tolkning er likevel at programmet mest sannsynlig virket positivt. Dette er dermed i tråd med konklusjonen fra en tidligere studie av introduksjonsprogrammet fra 2007, som også sammenliknet flyktninger som ble bosatt like før og like etter at loven ble vedtatt (Kavli, Hagelund & Bråthen 2007).

Men hva ved programmet er det eventuelt som virker positivt, og hva er det som ikke gjør det? Forskerne i Fafostudien fra 2017 gjør et viktig forbehold i tolkningen av dataene: De fant stor variasjon mellom de ulike kommunene i hvordan introduksjonsprogrammet ble implementert. Det er altså tenkelig at introduksjonsprogrammet fungerte bra i noen kommuner og dårlig i andre, og at disse resultatene nullet hverandre ut. Den overgripende konklusjonen deres var likevel at tiltakene ikke var «utformet og dimensjonert slik at de fyller gapet mellom hva slags kompetanse deltakerne har i utgangspunktet, og hva som kreves i det norske arbeidsmarkedet» (ibid.:22). Det skyldes blant annet at rundt en tredjedel av deltakerne i introduksjonsprogrammet manglet grunnskole fra hjemlandet og derfor var relativt langt fra å oppnå en kompetanse som det norske arbeidsmarkedet etterspurte. Forskerne etterlyste også utdanningsløp som er bedre tilpasset voksne innvandrere, og som resulterer i formell kompetanse: «Kanskje er tiden inne for et nytt veiskille i integreringspolitikken, ved etablering av fagopplæring tilpasset nyankomne. Det er også på høy tid at det satses systematisk på utprøving og evaluering av ulike metoder for norskopplæring for voksne med lite eller ingen utdanning.»

Introduksjonsprogram er i dag regulert til to eller i spesielle tilfeller tre års fulltids opplæring. I analysen av registerdataene så forskerne på arbeidsdeltakelse opp til fem år etter avlagt introduksjonsprogram. Det er derfor vanskelig å vite noe om den langsiktige effekten, altså om de som kom ut i jobb etter programmet, raskt falt ut igjen. Det er imidlertid verdt å nevne at det kan være et potensielt spenningsforhold mellom det å satse sterkt på fagopplæring og det å satse på lengre og dypere språkopplæring eller eventuelt grunnskole. Ettersom introduksjonsprogrammet går over begrenset tid – per i dag bare to år – er det begrenset hva man får plass til av opplæring. I et forslag som ble sendt på høring i august 2019, foreslår regjeringen at introduksjonsprogrammet kan utvides til fire år for dem som har behov for – og kan dra nytte av – formell utdanning som en del av programmet, og at det skal innføres større tilpassing av programmet til den enkeltes kompetanse.

Andre studier av aktiv arbeidsmarkedspolitikk

I tillegg til introduksjonskursene finnes det mange andre tiltak innenfor det som ofte kalles *aktiv arbeidsmarkedspolitikk*. De fleste av disse tiltakene er mer generelle og rettet mot hele befolkningen, og i tillegg til å treffe innvandrere benyttes de av unge, personer med nedsatt funksjonsevne og andre grupper som har lavere sysselsettingsandel enn «gjennomsnittet». Arbeidsmarkedsetatene prøver generelt å fremme en match mellom virksomheter med behov for ulike typer arbeidskraft i spesifikke jobber og arbeidssøkere og kan tilby hjelp i form av trainee/arbeidstrening, rådgivning og arbeidssøkerkurs. Videre finnes det ulike aktiveringsvirkemidler og opplæringsprogram som er rettet mot individet på mikronivå. Opplæringsprogrammene kan enten bidra til å kompensere for et gap i generell utdanning eller ha som mål å oppdatere potensielle arbeidstakers kvalifikasjoner og evner (skills). Det settes videre inn tiltak

på *virksomhetsnivå* (mesonivå), det være seg gjennom subsidiert sysselsetting (lønnsubsidier) eller støtte til selvsyssselsetting. Slike aktive arbeidsmarkedstiltak er ikke nødvendigvis rettet eksklusivt mot innvandrere, men innvandrere kan være overrepresentert som deltakere på grunn av høy ledighetsrate.

Det er viktig å kjenne virkningene av slike virkemidler for innvandrere, både fordi de kan være ulike for innvandrere og innfødte, og fordi de kan være ulike for ulike deler av innvandrerbefolkningen. Slike tiltak kan påvirke innvandreres muligheter for varig sysselsetting, gitt at effekten av dem varer over noe tid. Hoveddelen av studiene av slike aktive arbeidsmarkedsvirkemidler, hvor ikke innvandrere er i fokus, har analysert virkninger over nokså kort tid og kan derfor egentlig ikke fortelle mye om betydningen for en varig etablering på arbeidsmarkedet (Kluve 2010:905). Studier av virkningen av aktiv arbeidsmarkedspolitikk for alle arbeidsledige (innvandrere og andre) tyder på at jobbsøkerhjelp og til en viss grad lønns subsidier er effektive på kort sikt, mens opplæring er effektivt på lengre sikt. Subsidiert offentlig sysselsetting er ifølge forskningen hvor de ser på alle som deltar, ineffektivt (Gonçalves, Farcas, Leitão, Giorgakis, Valeriu, Traian & Kovacs 2017; Heckman, Lalonde & Smith 1999; Kluve 2010; Raffass 2017).⁴ Ulike former for opplæring viser generelt gode virkninger etter to til tre år (Card, Kluve & Weber 2017). Lønns subsidier er nest best i korttids-effekt-evalueringer (Martin & Grubb 2001). Slike generelle studier viser at ytelser med aktivitetsplikt (work-for-benefits) er det minst effektive virkemidlet for å få folk nærmere vanlig sysselsetting (Card mfl. 2017). Ut fra formålet med denne gjennomgangen, varig etablering i arbeidsmarkedet, og gitt at virkningen er lik for innvandrere som for majoritetsbefolkningen, kan vi anta at ulike former for opplæring vil ha gunstige virkninger på lengre sikt.

Studier av enkeltstående tiltak viser ulike resultater. Et tiltak som har vært brukt for å få innvandrere inn i arbeidslivet i Norge, har vært Ny sjanse, som senere byttet navn til Jobbsjansen. Jobbsjansen er et kvalifiseringsprogram for innvandrere som ikke har kommet inn under introduksjonsordningen for flyktninger, og som selv etter flere år i Norge ikke har fast tilknytning til arbeidsmarkedet, men som er sosialhjelpsmottakere. Grunnelementene i tiltaket er norskopplæring, samfunnskunnskap og arbeidstrening. Tiltaket er ment å være heltidsbeskjeftigelse for deltakerne, og normert varighet er to år. Ekeland (2012) evaluerte tiltaket ved å studere deltakere som hadde avsluttet Ny sjanse i perioden 2005 til 2009. Studien er beskrivende og inneholder ikke en sammenlikningsgruppe, altså personer som ikke har deltatt. Evalueringen tyder på at deltakelse på tiltaket har en positiv effekt, samtidig som effekten er klart sterkest for dem som avslutter tiltaket i en gunstig konjunktursituasjon.

Thomsen, Walter og Aldashev (2013) studerer blant annet virkningen av korttidsopplæringsprogram for innvandrere i Tyskland og finner at deltakelse i kunnskaps-tester (aptitude tests) og opplæring (skill provision) har positiv virkning dersom det tilbys tidlig i integrasjonsprosessen. Også Dahlstedt og Bevelander (2010) peker på at praktiske ferdigheter er viktig. De finner at innvandrere med yrkesfaglig utdanning har større sannsynlighet for sysselsetting enn dem som har en generell utdanning. Om dette varer over tid, sier studien ingenting om. Thomsen mfl. (2013) undersøker også nytten av å delta på jobbsøkerkurs i Tyskland, og dette er et tiltak de ikke finner noen virkning av for innvandrere.

⁴ Det er vanlig å dele disse opp i fire hovedtyper: 1 hjelp og sanksjoner som skal bidra til å bedre jobbsøkeraktiviteten, 2 opplæring i bedrift eller klasserom eller gjennom arbeidserfaring, 3 lønns subsidier til private virksomheter eller støtte til å starte opp virksomheter, og 4 direkte sysselsetting i offentlig sektor (ytelser med aktivitetsplikt).

Hardoy og Zhang (2010) undersøker om deltakelse på kvalifiseringskurs (AMO-kurs) hjalp for å få innvandrere i arbeid i Norge i perioden 1993–2007 ved bruk av administrative data. I studien kontrollerer de både for observerbare og uobserverbare forskjeller. De finner at effekten av å delta på AMO (kvalifiseringskurs) er positiv for senere sysselsetting blant ikke-vestlige innvandrere. Samtidig finner de at tiltaket Arbeidspraksis (opplæring i arbeid) ikke har noen effekt på senere sannsynlighet for sysselsetting. I en nyere studie gjentar Djuve mfl. (2017) studien på nyere data, og heller ikke de finner noen virkning av opplæring på arbeidsplassen. Heinesen, Husted og Rosholm (2013) analyserer også virkningen av deltakelse i tiltak som utdanning, opplæring og rådgivningsopplegg og finner at de, selv om de har svakere virkninger enn lønnstilskudd og direkte sysselsetting, reduserer lengden på sosialhjelpsmottaksperioden betydelig.

Samlet sett peker disse resultatene i ulike retninger. Et gjennomgående funn er at språkkurs har positiv betydning, og at opplæring og kvalifisering også kan virke. Likevel er effektene i mange av programmene relativt små. Derfor kan det være verdt å diskutere i hvilken grad disse programmene også har positive eller negative sideeffekter, noe som bør være med i vurderingen av programmene. Det kommer vi tilbake til i drøftingen i siste kapittel.

5 Varig sysselsetting av innvandrere – dilemmaer og utfordringer

I dette notatet har vi drøftet hva som kan være årsakene til at en del innvandrere faller ut av arbeidslivet raskere enn personer uten innvandringsbakgrunn, og hvilke tiltak som eventuelt kan avhjelpe det. Vi oppsummerer her noen viktige funn. I drøftingen i kapittel 2 peker vi på at dette problemet kan ha sin årsak både i forhold på makroplan – altså arbeidsmarkedet i stort og hvordan det er organisert og virker sammen med velferdsstaten; forhold på mesoplan – altså forhold innad i den enkelte virksomhet, som hvordan virksomheter organiserer seg, ansetter og sier opp; og forhold på mikroplan – altså egenskaper ved den enkelte innvandrer eller arbeidstaker, som formell kompetanse, norskferdigheter mv. En grunnleggende utfordring på makroplan er at arbeidsmarkedet er segmentert. Mange innvandrere jobber i deler av arbeidsmarkedet der jobbene er mer midlertidige og mer usikre, med lavere krav til kompetanse, hvor helsebelastningene kan være store, og hvor mulighetene for å bevege seg over i tryggere jobber kan være begrenset. Innvandrere er rett og slett langt mer utsatt for å miste jobben enn personer uten innvandringsbakgrunn, og de er i mindre grad i stand til å få ny jobb hvis de faller ut av arbeidsmarkedet (Bratsberg mfl. 2017b). Det at innvandrere i stor grad har usikre jobber, kan nok også bidra til at de får mer HMS-relaterte utfordringer, spesielt siden det i noen bransjer og virksomheter er forskjell på hva og hvordan majoritetsbefolkningen og innvandrere arbeider (Rogstad 2001, Friberg & Midtbøen 2020).

Dette fenomenet er knyttet til utfordringer på både meso- og mikroplan. På virksomhetsnivå kan diskriminering hos arbeidsgivere bidra til at innvandrere i mindre grad får jobbene de søker på, og også at de ikke avanserer i en virksomhet selv om de har fått en fot innenfor. Måten arbeidet organiseres på, kan noen steder bidra til at det blir forskjeller i helsebelastning mellom majoritetsbefolkningen og innvandrere innenfor den enkelte virksomhet (Friberg & Midtbøen 2020). Men slike utfall er også knyttet til egenskaper ved innvandrerne selv på mikroplan. Mangel på utdanning, formell kompetanse og norskferdigheter bidrar til at mange innvandrere sliter med å finne bedre jobber, og kan også bidra til at de ikke avanserer innenfor den enkelte bedrift.

5.1 Ulike tilnærminger: tilbud og etterspørsel

Det er derfor verdt å reflektere mer grunnleggende over hvordan man møter disse utfordringene. Grunnleggende kan man møte dette problemet på to måter, ved å fokusere enten på *tilbudet* av arbeidskraft eller på *etterspørselen* etter arbeidskraft. Hvis man fokuserer på *tilbudet* av arbeidskraft, det vi si *arbeidstakerne/arbeidssøkerne*, forsøker man å tilpasse arbeidstakerne/arbeidssøkerne til det eksisterende arbeidsmarkedet. Mange av tiltakene vi har gjennomgått i dette notatet, har vært av denne typen

– for eksempel tiltak som forsøker å øke språkferdighetene hos innvandrere. Generelle tiltak av denne typen, som ikke bare rettes mot innvandrere, er det som i forskningslitteraturen omtales som *aktive arbeidsmarkedstiltak* (active labour market policies). Det dreier seg ofte om arbeidstrening, opplæring, midlertidig eller varig tilrettelagt arbeid, midlertidige eller varige lønns subsidier og så videre. I tillegg finnes tiltak som i større grad går til roten og forsøker å øke arbeidstakernes kvalifikasjoner og humankapital gjennom kompetanseheving, språkopplæring og utdanning. Likevel er altså konklusjonen i de fleste studiene som har blitt gjennomført, inkludert fra Norge, at disse tiltakene har begrenset effekt, selv om det kan synes som at opplæring og språkkurs har en noe mer varig betydning.

Tiltak kan også forsøke å påvirke *etterspørselen* etter arbeidskraft, altså tiltak som tilpasser arbeidsmarkedet til de eksisterende arbeidstakerne. Det er bare noen få av tiltakene vi har gjennomgått her, som er av den typen – for eksempel anonyme jobbsøknader, som forsøker å skape mer rettferdige spilleregler for arbeidssøkere som har minoritetsbakgrunn. Men studiene av anonyme jobbsøknader indikerer at de ikke nødvendigvis får bukt med diskrimineringen på arbeidsmarkedet, selv om det er sannsynlig at det kan hjelpe.

Et mer radikalt tiltak ville være å endre etterspørselen etter arbeidskraft ved å tilby statlige arbeidsplasser til personer som ikke kommer i jobb, enten kortvarig eller langvarig. Dette har blitt nevnt som et mulig tiltak i ulike rapporter om integrering og arbeidsdeltakelse, men ser ikke ut til å ha blitt vurdert politisk de siste tiårene. Søkene vi har gjort i denne kunnskapsoversikten, indikerer at det heller ikke har blitt prøvd i andre OECD-land. Det er likevel verdt å nevne dette, ettersom dette er et tiltak som i liten grad har vært prøvd ut, og som muligens kan ha effekt. Det er imidlertid mulig at slike tiltak, brukt i stor skala, vil kunne ha fortrenings effekter, det vil si at disse jobbene utkonkurrerer jobber i private virksomheter, hvor disse virksomhetene tilbyr de samme varene eller tjenestene. Det er antakelig slike virkninger av noen av de arbeidsmarkedstiltakene som finnes også i dag (Saltkjel & Steen 2017). Studier fra en rekke land indikerer at det arbeidsmarkedstiltaket som har klart størst effekt, er det som kalles lønnstilskudd, altså at staten betaler deler av lønnen for en arbeidstaker i en overgangsfase. Dette tiltaket er også det som kommer nærmest statlige arbeidsplasser, ved at staten direkte finansierer en jobb, om enn midlertidig.

Et etterspørselsbasert «tiltak» på makronivå som mest sannsynlig ville bidratt til at innvandrere sto lenger i jobb, er å regulere deler av arbeidsmarkedet bedre, slik at det blir tryggere og mer forutsigbart. Det norske arbeidsmarkedet preges i bare begrenset grad av *dualisering*, men det er større innslag av usikre jobber i enkelte bransjer, og innvandrere har, som vi viser til i kapittel 2, i lang tid hatt større sannsynlighet for å befinne seg i disse delene av arbeidslivet. Dualisering innebærer at noen jobber er trygge og sikre, mens andre typer jobber er usikre og ustabile. Spesielt kan det være trekk av dualisering innen enkelte deler av arbeidsmarkedet, som service-sektoren og byggebransjen, men også der kun i noen virksomheter eller i deler av disse bransjene. Dersom det er begrenset mobilitet mellom «gode» jobber og «dårlige» jobber (med dårlige lønns- og arbeidsvilkår), er deler av arbeidsmarkedet dualisert, og arbeidstakere er fastlåst i jobber som er fysisk slitsomme, som tilbyr begrenset med muligheter for å bygge kompetanse. Dersom flere av de usikre jobbene hadde blitt mer forutsigbare og med større mulighet for mobilitet videre inn i bedre jobber som er mindre fysisk krevende, hadde dette antakelig kunnet hjulpet noen av innvandrerne som i dag har mange av disse jobbene, og som, kanskje enda viktigere, blir værende i de mest krevende delene av norsk arbeidsliv. Allmenngjøring av tariffav-

taler ser ut til å øke lønnsnivået i bransjene hvor det er brukt. Som nevnt er innvandrere betydelig overrepresentert i de mest utsatte delene av arbeidsmarkedet og har større sjanse for å miste jobben (Bratsberg mfl. 2017). Et arbeidsmarked der prekære jobber ble mindre prekære og mer forutsigbare, ville etter all sannsynlighet vært et svært viktig bidrag til at innvandrere ble stående lenger i jobb. Å få til dette dreier seg imidlertid i liten grad om enkeltstående tiltak, men snarere om grunnleggende juridisk og politisk regulering av rammevilkårene som vanlige arbeidsgivere og vikarbyråer må forholde seg til.

5.2 Kortsiktig og langsiktig kvalifisering

Når det gjelder tiltak på tilbudssiden som forsøker å endre egenskaper ved arbeidstakerne selv, er dilemmaet man står overfor, hvor *arbeidsrettede* disse tiltakene skal være. I dag er det mye vekt på at aktiveringspolitikken skal være arbeidsrettet, også når det gjelder innvandrere. Men slik det i økende grad har blitt oppmerksomhet rundt, ser det ut til at mange innvandrere faller ut av arbeidsmarkedet relativt raskt. Det kan indikere at opplæringen hittil har vært for kortsiktig: Man satser på tiltak som får innvandrere raskt ut i sin første jobb, men fordi innvandrere ikke klarer å avansere videre, ender de med å falle ut igjen. Et annet problem ved disse tiltakene kan være at de har tilbudt «feil» type kompetanse. Kanskje bør man derfor satse mer på opplæring av grunnleggende ferdigheter som er nyttige på tvers av ulike jobber og på ulike steder i arbeidsmarkedet, og ikke bare på enkle ferdigheter som er nyttige for den første jobben.

Flere studier indikerer at manglende norskferdigheter kan være en av de viktigste barrierene innvandrere møter i det norske arbeidsmarkedet. Det er også rimelig å anta at mangel på norskferdigheter er en faktor som bidrar til at en del innvandrere kan se ut til å ha vanskelig med å avansere i arbeidsmarkedet etter å ha fått sin første jobb. Vår vurdering er at større satsing på grunnleggende norskopplæring mest sannsynlig kan bidra til at innvandrere i mindre grad faller ut av arbeidsmarkedet på sikt, selv om det muligens kan ha mindre umiddelbar effekt når det gjelder å tre inn i arbeidsmarkedet – sammenliknet med mer direkte arbeidsrettede tiltak.

Det er også verdt å tenke over hvilke sideeffekter ulike typer av tiltak kan ha. Dersom man gjennomfører et kortsiktig arbeidsrettet tiltak – av typen CV- eller motivasjonskurs eller svært enkel kvalifisering – kan det ses på som bortkastet sett fra myndighetenes perspektiv dersom det ikke virker. Forskningen hittil indikerer også at en god del slike tiltak i beste fall har hatt begrenset effekt. Språkopplæring kan derimot føre til positive bieffekter, også dersom det ikke skulle føre innvandrere ut i jobb. Dersom innvandrere i større grad behersker det norske språket, vil de ha lettere for å delta i det norske sivilsamfunnet eller i politikken, de vil ha lettere for å følge opp sine barn i den norske skolen, og de vil ha lettere for å knytte kontakt med folk i nærmiljøet som ikke snakker deres morsmål. Alt dette er utfall som anses som ønskede i den norske integreringspolitikken, og som kan tale for at økt innsats på grunnleggende språkopplæring vil ha positive effekter. Likevel forblir det et politisk spørsmål i hvilken grad kvalifiseringspolitikken skal satse på kortsiktig arbeidskvalifisering kontra langsiktig språkopplæring, og dette kan ikke forskningen gi klare svar på.

Referanser

- Adida, C. L., Laitin, D. D. & Valfort, M.-A. (2016). *Why Muslim integration fails in Christian-heritage societies*: Harvard University Press.
- Andersen, A. S. (2018). *Fra stønad til arbeid? Innvandrere med langvarig sykefravær, sosialhjelp eller arbeidsavklaringspenger*. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Rapporter 2018/25
- Andersen, R. K., Bråten, M., Eldring, L., Friberg, J. H. & Ødegård, A. M. (2009). *Norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft* (bind Fafo-report 2009:46). Oslo: Fafo.
- Andersson, F., Burgess, S. M. & Lane, J. (2009). Do as the neighbors do: The impact of social networks on immigrant employment.
- Arbeidstilsynet. (2018). *Risiko for arbeidsskadedødsfall i det landbaserte arbeidslivet. En sammenligning av norske og utenlandske arbeidstakere*. Oslo: Arbeidstilsynet. Kompass Tema nr. 1 2018.
- Arendt, J. N. & Pozzoli, D. (2013). *Effekter af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsætter for ikke-vestlige ledige indvandrere: En oversigt over danske og internationale kvantitative studier*. København: Det nationale institut for kommuners og regions analyse og forskning (KORA)
- Åslund, O., Forslund, A. & Liljeberg, L. (2017). *Labour market entry of non-labour migrants – Swedish evidence*. Denmark: Nordic council of ministers: TemaNord 2017: 520
- Åslund, O. & Skans, O. N. (2012). Do anonymous job application procedures level the playing field? *ILR Review*, 65(1), 82-107.
- Augustsson, G. (1996). *Etniska relationer i arbetslivet – Teknik, arbetsorganisation och etnisk diskriminering i svensk bilindustri*. Umeå: Umeå universitet.
- Avery, D. R. & McKay, P. F. (2010). Doing diversity right: An empirically based approach to effective diversity management.
- Bacchi, C. L. (1999). *Women, policy and politics: The construction of policy problems*: Sage.
- Baert, S. & De Pauw, A.-S. (2014). Is ethnic discrimination due to distaste or statistics? *Economics Letters*, 125(2), 270-273.
- Bagnoli, L. & Estache, A. (2019). Mentoring labor market integration of migrants: Policy insights from a survey of mentoring theory and practice. *ECARES Working Papers, 2019*.
- Barbieri, P. & Cutuli, G. (2016). Employment Protection Legislation, Labour Market Dualism, and Inequality in Europe. *European Sociological Review*, 32(4), 501-516. doi:10.1093/esr/jcv058
- Barbieri, P. & Scherer, S. (2009). Labour Market Flexibilization and its Consequences in Italy. *European Sociological Review*, 25(6), 677-692. doi:10.1093/esr/jcp009
- Bjørnset, M. & Kindt, M. T. (2020). *På rett hylle? En undersøkelse av IMDis mentor- og traineeordning*. Oslo: Fafo
- Bjørnstad, R. & Dølvik, J. E. (2015). *Virkinger av allmenngjøring av tariffavtaler*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse. Rapport nr. 2-2015. Senter for lønnsdannelse.
- Booth, A. L., Francesconi, M. & Frank, J. (2002). Temporary jobs: Stepping stones or dead ends? *Economic Journal*, 112(480), F189-F213. doi:10.1111/1468-0297.00043
- Bosch, G. (2004). Towards a New Standard Employment Relationship in Western Europe. *British Journal of Industrial Relations*, 42(4), 617-636. doi:10.1111/j.1467-8543.2004.00333.x
- Bråten, M., Ødegård, A. M. & Andersen, R. K. (2017). *Samarbeid og HMS-utfordringer i bygg- og anleggsnæringen*. Oslo: Fafo-rapport 2012:52
- Bratsberg, B. & Holden, M. B. (2015). Effekter av allmenngjøring i byggebransjen. *Samfunnsøkonomen*, 29(2), 68-80.

- Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2018). Job Loss and Immigrant Labour Market Performance. [Article]. *Economica*, 85(337), 124-151. doi:10.1111/ecca.12244
- Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2017a). *Immigrant labor market integration across admission classes* Denmark: Nordic councils of ministers. TemaNord 2017: 520
- Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2017b). Job Loss and Immigrant Labor Market Performance. *Economica*, 85(337), 124-151. doi:10.1111/ecca.12244.
- Bredgaard, T. & Thomsen, T. (2018). Integration of Refugees on the Danish Labor Market. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 8(S4). doi:10.18291/njwls.v8iS4.111161
- Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2017). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931. doi:10.1093/jeea/jvx028
- Carneiro, I. G., Ortega, A., Borg, V. & Høgh, A. (2010). Health and sickness absence in Denmark: a study of elderly-care immigrant workers. *Journal of immigrant and minority health*, 12(1), 43-52. doi:10.1007/s10903-008-9206-7
- Carneiro, I. G., Rasmussen, C. D. N., Jørgensen, M. B., Flyvholm, M.-A., Olesen, K., Madeleine, P. mfl. (2013). The association between health and sickness absence among Danish and non-Western immigrant cleaners in Denmark. *International archives of occupational and environmental health*, 86(4), 397-405. doi:10.1007/s00420-012-0773-5
- Clausen, J., Heinesen, E., Hummelgaard, H., Husted, L. & Rosholm, M. (2009). The Effect of Integration Policies on the Time until Regular Employment of Newly Arrived Immigrants: Evidence from Denmark. *Labour Economics*, 2009(16), 4.
- Claussen, B., Dalgard, O. S. & Bruusgaard, D. (2009). Disability pensioning: Can ethnic divides be explained by occupation, income, mental distress, or health? *Scandinavian Journal of Public Health*, 37(4), 395-400. doi:10.1177/1403494809104220
- Cuddy, A. J., Fiske, S. T., Kwan, V. S., Glick, P., Demoulin, S., Leyens, J. P. mfl. (2009). Stereotype content model across cultures: Towards universal similarities and some differences. *British Journal of Social Psychology*, 48(1), 1-33.
- Dahl, S.-Å., Hansen, H.-T. & Olsen, K. M. (2010). Sickness Absence among Immigrants in Norway, 1992–2003. *Acta Sociologica*, 53(1), 35-52. doi:10.1177/0001699309357841
- Dahlstedt, I. & Bevelander, P. (2010). General Versus Vocational Education and Employment Integration of Immigrants in Sweden. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 8(2), 158-192. doi:10.1080/15562948.2010.480879
- Djuve, A. B., Hagelund, A. & Kavli, H. C. (2015). Dialogbasert sykefraværsoppfølging blant innvandrede arbeidstakere. *Søkelys på arbeidslivet*, 32(1), 21-40.
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2019a). Refugee integration policy the Norwegian way – why good ideas fail and bad ideas prevail. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 25(1), 25-42. doi:10.1177/1024258918807135
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2019b). Refugee integration policy the Norwegian way – why good ideas fail and bad ideas prevail *Transfer: European Review of Labour and Research*, 2019(1).
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B. & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring: Hva virker – for hvem?* Oslo: Fafo, Fafo-rapport 2017:31
- Doeringer, P. B. & Piore, M. J. (1971). *Internal labor markets and manpower analysis*. Lexington, Mass.: Heath Lexington Books.
- Dølvik, J. E., Goul Andersen, J. & Vartiainen, J. (2011). *The Nordic Social Models: Crisis, consolidation and transformation*. Paper presentert på Minisymphosium "European Social Models in the Face of Global Economic Crisis", The Council for European Studies Conference in Barcelona 20-22 June 2011.
- Ekeland, A. (2012). *Ny sjanse - varige resultater? En vurdering av integreringstiltaket "Ny sjanse"*. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Rapport 17/2012
- Eldring, L. & Alsos, K. (2012). *Lovfestet minstelønn: Norden og Europa*. Oslo: Fafo-rapport 2012:07.
- Eldring, L., Ødegård, A. M., Andersen, R. K., Bråten, M., Nergaard, K. & Alsos, K. (2011). *Evaluering av tiltak mot sosial dumping*. Oslo: Fafo-rapport 2011:09

- Ellingsæter, A. L. (1989). *Normalisering av deltidsarbeidet: en analyse av endring i kvinners yrkesaktivitet og arbeidstid i 80-årene* (bind 71): Statistisk sentralbyrå.
- Ellingsæter, A. L. (2017). *Vår tids moderne moderne tider: Det norske arbeidstidsregimet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ellingsæter, A. L. & Jensen, R. S. (2019). Politicising Women's Part-Time Work in Norway: A Longitudinal Study of Ideas. *Work, Employment and Society*, 33(3), 444-461. doi:10.1177/0950017018821277
- Elster, J. (1992). *Local justice: how institutions allocate scarce goods and necessary burdens*. New York: Russell Sage Foundation.
- Engebretsen, L. S., Salvanes, K. G. & Vassenge, J. F. (2012). *Midlertidige stillinger – et springbrett til permanente stillinger? [Temporary contracts - a springboard to permanent positions?]*. Oslo: Statistics Norway
- Engelstad, F. (1998). The Significance of Seniority in Layoffs: A Comparative Analysis. *Social Justice Research*, 11(2), 103-119. doi:10.1023/a:1023251203422
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Fabo, B., Beblavý, M. & Lenaerts, K. (2017). The importance of foreign language skills in the labour markets of Central and Eastern Europe: assessment based on data from online job portals. *Empirica*, 44(3), 487-508.
- Friberg, J. H. (2016a). *Arbeidsmigrasjon: Hva vet vi om konsekvensene for norsk arbeidsliv, samfunn og økonomi?* Oslo: Fafo-rapport 2016:0
- Friberg, J. H. (2016b). Assimilering på norsk. Sosial mobilitet og kulturell tilpasning blant ungdom med innvandrerbakgrunn (bind): Fafo-rapport.
- Friberg, J. H. & Elgvin, O. (2016). Breaking down trust: Somali immigrants in the Norwegian welfare system. [Article]. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 57(3), 257-284. doi:10.18261/issn.1504-291X-2016-03-02
- Friberg, J. H. & Haakestad, H. (2015). Arbeidsmigrasjon, makt og styringsideologier: Norsk byggenæring i en brytningstid. *Søkelys på arbeidslivet*, 32(3), 182-205.
- Friberg, J. H. & Midtbøen, A. H. (2018). Ethnicity as skill: immigrant employment hierarchies in Norwegian low-wage labour markets. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(9), 1463-1478. doi:10.1080/1369183X.2017.1388160
- Frøyland, K., Nordberg, T. H. & Nedregård, O. (2018). *Nyere kunnskap om inkluderende arbeidsliv (IA): Sammenstilling og vurdering av studier med relevans for IA-avtalens mål og for et godt IA-arbeid, publisert i perioden 2014-2018*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet AFI-rapport2018: 06.
- Furtado, D. & Theodoropoulos, N. (2010). Why does intermarriage increase immigrant employment? The role of networks. *The BE Journal of Economic Analysis & Policy*, 10(1).
- Galizzi, M., Leombruni, R. & Pacelli, L. (2019). Successful return to work during labor market liberalization: the case of Italian injured workers. *Journal for Labour Market Research*, 53(1). doi:10.1186/s12651-019-0260-5
- Gallie, D. (2017). The Quality of Work in a Changing Labour Market. *Social Policy & Administration*, 51(2), 226-243. doi:10.1111/spol.12285
- Gash, V. (2008). Bridge or Trap? Temporary Workers Transitions to Unemployment and to the Standard Employment Contract. *European Sociological Review*, 24(5), 651-668. doi:10.1093/esr/jcn027
- Gonçalves, M., Farcas, D., Leitão, T., Giorgakis, G., Valeriu, S. F., Traian, M. P. mfl. (2017). Evidence Review on Labour Market and Job Place Retention: Mentoring Pathways Towards Employment. *Journal of Organisational Transformation & Social Change*, 14(3), 214-238. doi:10.1080/14779633.2017.1341760
- Granovetter, M. S. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380. doi:10.2307/2776392
- Graversen, B. K. & Jensen, P. (2010). A Reappraisal of the Virtues of Private Sector Employment Programmes*. *The Scandinavian Journal of Economics*, 112(3), 546-569. doi:10.1111/j.1467-9442.2010.01611.x

- Guillaume, Y. R., Dawson, J. F., Woods, S. A., Sacramento, C. A. & West, M. A. (2013). Getting diversity at work to work: What we know and what we still don't know. *Journal of occupational and organizational psychology*, 86(2), 123-141.
- Hagen, I. M. & Jensen, R. S. (2016). – Kan du representere meg? Rekruttering av tillitsvalgte blant innvandrere i Norge. *Søkelys på arbeidslivet*, 33(3), 208-227. doi:10.18261/issn.1504-7989-2016-03-02 E
- Hansen, H.-T., Holmås, T. H., Islam, M. K. & Naz, G. (2014). Sickness Absence Among Immigrants in Norway: Does Occupational Disparity Matter? *European Sociological Review*, 30(1), 1-12. doi:10.1093/esr/jct007
- Hardoy, I. & Schøne, P. (2006). The Part-Time Wage Gap in Norway: How Large is It Really? *British Journal of Industrial Relations*, 44(2), 263-282. doi:10.1111/j.1467-8543.2006.00497.x
- Hardoy, I. & Zhang, T. (2010). Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak? *Søkelys på arbeidslivet*, 27(4), 343-364
- Hardy, J., Eldring, L. & Schulten, T. (2012). Trade union responses to migrant workers from the 'new Europe': A three sector comparison in the UK, Norway and Germany. *European Journal of Industrial Relations*, 18(4), 347-363. doi:10.1177/0959680112461464
- Hayfron, J. E. (2001). Language training, language proficiency and earnings of immigrants in Norway. *Applied Economics*, 33(15), 1971-1979.
- Heckman, J. J., Lalonde, R. J. & Smith, J. A. (1999). Chapter 31 - The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. I O. C. Ashenfelter & D. Card (red.), *Handbook of Labor Economics* (bind. 3, s. 1865-2097): Elsevier. Hentet fra <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1573446399030126> doi:[https://doi.org/10.1016/S1573-4463\(99\)03012-6](https://doi.org/10.1016/S1573-4463(99)03012-6)
- Heinesen, E., Husted, L. & Rosholm, M. (2013). The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark. [journal article]. *IZA Journal of Migration*, 2(1), 15. doi:10.1186/2193-9039-2-15
- Hoehne, J. & Michalowski, I. (2016). Long-term effects of language course timing on language acquisition and social contacts: Turkish and Moroccan immigrants in Western Europe. *International Migration Review*, 50(1), 133-162.
- Kahn, L. M. (2010). Employment protection reforms, employment and the incidence of temporary jobs in Europe: 1996-2001. *Labour Economics*, 17, 1-15.
- Kahn, L. M. (2016). The structure of the permanent job wage premium: Evidence from Europe. *Industrial Relations*, 55(1), 149-178.
- Kavli, H. C. (2015). Adapting to the dual earner family norm? The case of immigrants and immigrant descendants in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(5), 835-856.
- Kavli, H. C., Hagelund, A. & Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo rapport 2007:34
- Kavli, H. C. & Nadim, M. (2009). Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier. Oslo: Fafo.
- Kavli, H. C. & Nicolaisen, H. (2016a). Integrated or Marginalized? Immigrant Women at Work in Norway. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 57(4), 339-369. doi:10.18261/issn.1504-291X-2016-04-01
- Kavli, H. C. & Nicolaisen, H. (2016b). Integrert eller marginalisert? Innvandrede kvinner i norsk arbeidsliv. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 57(4), 339-371. doi:10.18261/issn.1504-291X-2016-04-01 ER
- Kavli, H. C. & Nielsen, R. (2019a). Stepping in, stepping out or staying put? Part-time work and immigrant integration in Norway. I H. Nicolaisen, H. C. Kavli & R. S. Jensen (red.), *Dualisation of part-time work: The development of labour market insiders and outsiders* (s. 85-108). Bristol: Policy press.

- Kavli, H. C. & Nielsen, R. (2019b). Stepping in, stepping out or staying put? Part-time work and immigrant integration in Norway. I H. Nicolaisen, H. C. Kavli & R. S. Jensen (red.), *Dualisation of part-time work. The development of labour market insiders and outsiders* (s. 159-186). Great Britain: Policy Press.
- Kennerberg, L. & Olof, Å. (2010). *Sfi och arbetsmarknaden*: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).
- Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17(6), 904-918. doi:<https://doi.org/10.1016/j.labeco.2010.02.004>
- Knotz, C. M. (2020). Does Demanding Activation Work? A Comparative Analysis of the Effects of Unemployment Benefit Conditionality on Employment in 21 Advanced Economies, 1980–2012. *European Sociological Review*, 36(1), 121-135. doi:10.1093/esr/jcz041
- Kvinge, T. & Djuve, A. B. (2006). *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar og hvordan er sysselsettingseffektene?* Oslo: Fafo-rapport 517
- Larsen, E. N., Rogne, A. F. & Birkelund, G. E. (2018). Perfect for the job? Overqualification of immigrants and their descendants in the Norwegian labor market. *Social Inclusion*, 6(3), 78-103.
- Levecque, K. & Van Rossem, R. (2015). Depression in Europe: Does migrant integration have mental health payoffs? A cross-national comparison of 20 European countries. *Ethnicity and Health*, 20, 49-65.
- Liebig, T. (2009). Jobs for Immigrants: Labour market integration in Norway. *OECD Social, Employment, and Migration Working Papers*(94), 1.
- Lillevik, R. & Tyldum, G. (2018). En mulighet for kvalifisering–brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet (bind): Fafo-rapport.
- Lindhout, P., Kingston-Howlett, J. C. & Reniers, G. (2019). Learning from language problem related accident information in the process industry: A literature study. *Process Safety and Environmental Protection*, 130, 140-152. doi:<https://doi.org/10.1016/j.psep.2019.06.017>
- Lund, M. & Friberg, J. H. (2005). *En mann – en stemme? Fagbevegelsens strategier for inkludering av etniske minoriteter i en europeisk sammenheng*. Oslo: Fafo-rapport 495
- Luthra, R. R. (2013). Explaining ethnic inequality in the German labor market: labor market institutions, context of reception, and boundaries. *European sociological review*, 29(5), 1095-1107.
- Magnusson, L., Jørgensen, H. & Dølvik, J. E. (2008). *The Nordic approach to growth and welfare: European lessons to be learned?* : ETUI-REHS aisbl Brussels.
- Månsson, J. & Delander, L. (2017). Mentoring as a way of integrating refugees into the labour market—Evidence from a Swedish pilot scheme. *Economic Analysis and Policy*, 56, 51-59.
- Martin, J. & Grubb, D. (2001). *What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies*. Hentet fra http://ideas.repec.org/p/hhs/ifauwp/2001_014.html
- McVicar, D., Wooden, M., Laß, I. & Fok, Y.-K. (2018). Contingent Employment and Labour Market Pathways: Bridge or Trap? *European Sociological Review*, 36(12). doi:10.1093/esr/jcy045
- Midtbøen, A. H. & Rogstad, J. C. (2012). *Diskriminerings omfang og årsaker: Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*
- Nadim, M. F., Live Kjos. (2020). *Kjønn, arbeid og innvandring*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Nergaard, K., Barth, E. & Dale-Olsen, H. (2015). Lavere organisasjonsgrad, et spørsmål om nykommere? *Søkelys på arbeidslivet*, 32(01-02), 91-110.
- Nicolaisen, H., Kavli, H. C. & Trygstad, S. (2019). Workplace responses to national regulations: the making of 'good' and 'bad' part-time jobs I H. Nicolaisen, H. C. Kavli & R. S. Jensen (red.), *The Dualisation of part-time work. The making of labour market insiders and outsiders*. Kent: Policy Press.
- NOU 2017: 2. *Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Justis- og beredskapsdepartementet

- Novikova, K. (2017, 15.09.2017). Problematisk at mange stillinger aldri utlyses, *NRK*.
- Ødegård, A. M., Aslesen, S., Bråten, M. & Eldring, L. (2007). *Fra øst uten sikring? EU-utvidelsen og HMS-konsekvenser på norske bygge- og anleggsplasser*. Oslo: Fafo-rapport 2007:03
- Øistad, B. S., Svalund, J., Dølvik, J. E. & Jesnes, K. (2019). Liberalisering av reglene for midlertidige ansettelser: Hvorfor har virkningene uteblitt? *Søkelys på arbeidslivet*, 36(3), 120-138. doi:10.18261/issn.1504-7989-2019-03-02
- Ose, S. O., Dyrstad, K., Slettebak, R., Lippestad, J., Mandal, R., Brattlid, I. mfl. (2013). *Evaluering av IA-avtalen (2010-2013)* (bind SINTEF rapport A24444). Trondheim: SINTEF.
- Paluck, E. L. & Green, D. P. (2009). Prejudice reduction: What works? A review and assessment of research and practice. *Annual review of psychology*, 60, 339-367.
- Polavieja, J. G. (2003). Temporary Contracts and Labour Market Segmentation in Spain: An Employment-Rent Approach. *European Sociological Review*, 19(5), 501-517.
- Quillian, L., Pager, D., Hexel, O. & Midtbøen, A. H. (2017). Meta-analysis of field experiments shows no change in racial discrimination in hiring over time. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114(41), 10870-10875.
- Qureshi, A. (2013). The effect of punitive sanctions on the transition rate from welfare to work: Evidence from Denmark. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 151(225-246).
- Raffass, T. (2017). Demanding Activation. *Journal of Social Policy*, 46(2), 349-365. doi:10.1017/S004727941600057X
- Rinne, U. (2018). Anonymous job applications and hiring discrimination. *IZA World of Labor*.
- Røed, M., Schöne, P. & Umblijs, J. (2019). Flyktningers deltagelse i arbeid og utdanning, før og etter introduksjonsordningen. *Rapport-Institutt for samfunnsforskning*.
- Rogstad, J. (2001). *Sist blant likemenn?: synlige minoriteter på arbeidsmarkedet*. [Oslo]: Institutt for samfunnsforskning.
- Rogstad, J. & Solbrække, K. N. (2012). Velmenende likegyldighet. Konflikt og integrasjon i et flerkulturelt sykehus. *Sosiologisk tidsskrift*, 20(04), 315-338.
- Rønsen, M. & Skarøhamar, T. (2009). Do welfare-to-work initiatives work? Evidence from an activation programme targeted at social assistance recipients in Norway. *Journal of Social Policy*, 19, 61-77.
- Rosholm, M. & Vejlín, R. (2010). Reducing income transfers to refugee immigrants: Does start-help help you start? *Labour Economics*, 17(1), 258-275. doi:<https://doi.org/10.1016/j.labeco.2009.09.004>
- Rotger, G. P. (2011). Contribution of Enforced Language Training to the Labour Market Participation of Family Reunited Migrants. *København: Anvendt Kommunal Forskning*.
- Saltkjel, T. & Steen, J. R. (2017). *Arbeidsrettede tiltak: Oversikt og erfaringer fra varehandelen*. Oslo: Fafo-rapport 2017:28
- Schuss, E. (2018). The Impact of Language Skills on Immigrants' Labor Market Integration: A Brief Revision With a New Approach. *The BE Journal of Economic Analysis & Policy*, 18(4).
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Shaw, S. A. & Funk, M. (2019). A Systematic Review of Social Service Programs Serving Refugees. *Research on Social Work Practice*, 29(8), 847-862.
- Skedinger, P. (2018). Non-standard Employment in Sweden. [journal article]. *De Economist*, 166(4), 433-454. doi:10.1007/s10645-018-9317-z
- Skotheim, H. (2018, 26.11.2018). Dette er språkravene i helse- og omsorgssektoren, *Fagbladet*.
- Statistics_Norway. (2017). *Living conditions among imigrants in Norway 2016*. Oslo/Kongsvinger:
- Steinkellner, A. (2015). Befolkningens utdanningsnivå og arbeidsmarkedsstatus. *SSB, rapporter*, 11.
- Sterud, T., Tynes, T., Mehlum, I. S., Veiersted, K. B., Bergbom, B., Airila, A. mfl. (2018). A systematic review of working conditions and occupational health among immigrants in Europe and Canada. *BMC public health*, 18(1), 770-770. doi:10.1186/s12889-018-5703-3

- Svalund, J. (2011). *Undersysselsetting og ufrivillig deltid : varighet og veien videre*. 978-82-7422-845-0. Oslo: Fafo
- Svalund, J. (2013). Labour market institutions, mobility and dualization in the Nordic countries. *Nordic Journal of working life studies*, 3(1), 123-144. doi:org/10.19154/njwls.v3i1.2523
- Svalund, J. & Berglund, T. (2018). Fixed-term employment in Norway and Sweden: A pathway to labour market marginalization? *European Journal of Industrial Relations*, 24(3), 261-277. doi:10.1177/0959680117740777
- Svalund, J. & Nielsen, R. (2017). Midlertidig ansettelse i Norge – en vei inn i en stabil arbeidsmarkedsposisjon? *Søkelys på arbeidslivet*, 33(1-2), 44-62.
- Svarer, M. (2011). The effect of sanctions on exit from unemployment: evidence from Denmark. *Economica*, 78, 751-778.
- Thøgersen, H., Møller, B., Robsahm, T. E., Aaserud, S., Babigumira, R. & Larsen, I. K. (2017). Comparison of cancer stage distribution in the immigrant and host populations of Norway, 1990–2014. *International Journal of Cancer*, 141(1), 52-61. doi:10.1002/ijc.30713
- Thomsen, S. L., Walter, T. & Aldashev, A. (2013). Short-term training programs for immigrants in the German welfare system: do effects differ from natives and why? *IZA Journal of Migration*, 2(1), 24. doi:10.1186/2193-9039-2-24
- Tronstad, K. R. (2010). *Mangfold og likestilling i arbeidslivet: holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte* (bind 2010:39). Oslo: Fafo.
- Tynes, T. & Sterud, T. (2009). *Arbeidsmiljø blant innvandrere – slik et utvalg innvandrere fra Asia, Afrika, Sør-Amerika og Sørøst-Europa opplever det*. Oslo: Stami. Rapport 6 2009
- van den Berg, G. J. & Vikström, J. (2014). Monitoring Job Offer Decisions, Punishments, Exit to Work, and Job Quality. *The Scandinavian Journal of Economics*, 116(2), 284-334. doi:10.1111/sjoe.12051
- Venn, D. (2009). Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators, fra www.oecd.org/els/workingpapers
- Villund, O. (2012). *Arbeidsmarkedsstatistikk for innvandrere, basert på Arbeidskraftundersøkelsen (AKU): Utvikling av et nytt beregningsopplegg*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. Rapport 33/2012
- Vosko, L. F. (2010). *Managing the margins: gender, citizenship, and the international regulation of precarious employment*. Oxford: Oxford University Press.
- Wrench, J. (2016). *Diversity management and discrimination: Immigrants and ethnic minorities in the EU*: Routledge.
- Yao, Y. & van Ours, J. C. (2015). Language skills and labor market performance of immigrants in the Netherlands. *Labour Economics*, 34, 76-85.
- Zikic, J. & Richardson, J. (2016). What happens when you can't be who you are: Professional identity at the institutional periphery. *Human Relations*, 69(1), 139-168. doi:10.1177/0018726715580865

Kunnskapsoppsummering om tiltak for varig sysselsetting

Dette notatet er en oppsummering av den forskningsbaserte kunnskapen som eksisterer om tiltak som kan bidra til å øke en stabil, varig tilknytning til arbeidsmarkedet blant innvandrere. Notatet tar utgangspunkt i et fenomen det har blitt økende oppmerksomhet om de siste årene, nemlig at en del innvandrere faller ut av arbeidslivet raskere enn personer uten innvandringsbakgrunn.

Vi drøfter i notatet årsaker til at det er slik, både ved å diskutere forhold på makroplan – altså arbeidsmarkedet i stort; forhold på mesoplan – altså forhold innad i den enkelte virksomhet; og forhold på mikroplan – altså egenskaper ved den enkelte innvandrere eller arbeidstaker. Ut fra denne drøftingen diskuterer vi relevante tiltak som kan avhjelpe disse problemene, basert på forskning både i Norge og andre land. På makronivå kan arbeidsmarkedet reguleres strengere, slik at det blir tryggere og mer forutsigbart, også i utsatte i yrker. På mesonivået kan man jobbe mot diskriminering i arbeidslivet. På mikronivå kan man investere i innvandreres kompetanse og språkferdigheter.”



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

Fafo-notat 2020:05
ID-nr.: 10236