

Morten Sonniks

Rekruttering for økt mangfold

En studie av den statlige intervjuordningen

Masteroppgave i styring og ledelse

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag

Oslo 2014

Forord

Det har vært en spennende og utviklende reise for meg å ta masterstudiet ved Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) og å gjennomføre og skrive denne masteroppgaven. Jeg har ervervet nyttig kunnskap som jeg forløpende har brukt i min jobb i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Det er flere jeg ønsker å takke.

Først en stor takk til min veileder ved HiOA, Inger Marie Stigen. Vi har hatt gode og interessante samtaler, og du har gitt meg veldig god hjelp og veiledning underveis.

Dernest vil jeg gjerne takke mine informanter som satte av tid til intervju og til gjennomlesing av transkripsjoner. Deres bidrag har vært viktige og nyttige i denne undersøkelsen.

Jeg vil gjerne takke min arbeidsgiver, IMDi, for å gi meg muligheten til å ta dette studiet kombinert med jobben min, og for å være fleksible, særlig i den siste skrivefasen. Jeg håper IMDi finner kunnskapen i denne oppgaven nyttig og anvendelig.

Takk til Magne Sørbo og Hanne Iversen for å lese korrektur på oppgaven, og en særlig takk til deg, Magne, for din tålmodighet når jeg har jobbet med oppgaven!

Oslo april 2014

Morten Sonniks

Sammendrag

For å bidra til at innvandrere ikke skal bli utestengt som gruppe fra ledige stillinger i staten, og for å bidra til et økt mangfold i den statlige arbeidsstyrken, er det innført en ordning med plikt for alle statlige virksomheter som sier at *minst en kvalifisert søker med innvandrerbakgrunn skal kalles inn til intervju* (heretter kalt *intervjuordningen*). I denne masteroppgaven undersøker jeg i hvilken grad intervjuordningen er et effektivt virkemiddel for å øke andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i staten.

Som teoretisk rammeverk for undersøkelsen har jeg valgt teorien om representativt byråkrati. Her settes det fokus på i hvilken grad byråkratiet er lydhør overfor ulike grupper i samfunnet og evner å respondere på deres preferanser og verdier. Det fokuseres videre på hvordan den demografiske sammensetningen i arbeidsstyrken kan bidra til å oppnå dette og styrke byråkratiets legitimitet hos alle grupper i befolkningen. Tre perspektiver på representativitet utgjør tre ulike motiver for iverksetting av intervjuordningen: representativitet i et maktperspektiv, representativitet for like muligheter og representativitet som ledelse av mangfold.

Motivet for iverksetting av intervjuordningen ser ut til å være fundert i alle de tre perspektivene for representativitet. Jeg fant i undersøkelsen at det ikke virker til å være samsvar i oppfattelse av motivet for iverksetting av intervjuordningen mellom myndighetene og informantene i undersøkelsen. Jeg vurderer at dette er uheldig, da motivet er for et tiltak er styrende for gjennomføringen og får betydning for resultatene. Dette har dermed betydning for hvor effektivt intervjuordningen blir som virkemiddel.

Jeg fant videre at intervjuordningen virker til å være en hybrid av et mykt og et hardt styringsvirkemiddel, og at tiltakets handlingslogikk fremstår som uklar. Dette kan etter min vurdering svekke ordningens gjennomslagskraft. Jeg fant til slutt at intervjuordningen har stor overføringsverdi til kommunal sektor, og undersøkelsen har synliggjort ulike suksesskriterier for at ordningen kan bli vellykket.

Jeg vurderer på bakgrunn av analysen at intervjuordningen ikke er et effektivt virkemiddel som enkeltstående tiltak. Intervjuordningen kan være et nyttig virkemiddel for å øke andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i samspill med andre tiltak, og som en del av en overordnet strategi. Jeg tror intervjuordningen fungerer godt som et bevissthetsøkende tiltak, men en slik intensjon må kommuniseres tydelig fra toppledelse til målgruppen for å gi god effekt.

Abstract

Recruitment for increased diversity - a study of the state interview scheme

To help ensure that immigrants should not be excluded as a group from positions in the state, and to contribute to a diversification of the state labour force, there was introduced a system of duty of all state agencies as saying that at least one qualified applicant with immigrant background must be called for an interview (hereinafter interview scheme). In this thesis I examine to which extent the interview scheme is an effective tool for increasing the proportion of employees with immigrant background in the state.

As a theoretical framework for the study, I have chosen the theory of representative bureaucracy. Here the focus is on the extent to which the bureaucracy is responsive to various community groups and abilities to respond to their preferences and values. The focus is on how the demographic composition of the workforce can help to achieve this and strengthen the bureaucracy legitimacy among all population groups. Three perspectives on representation constitute three different motives for introducing the interview scheme: representativeness of a power perspective, representativeness of equal opportunities and representation as diversity management.

The motive for introducing the interview scheme appears to be based in all the three perspectives of representativeness. I found in the survey that there doesn't seem to be agreement in the perception of the motive for the interview scheme between the authorities and informants in the study. I consider that unfortunate, as the motive for a measure determines the implementation and will affect the results. Thus, this can affect how effectively the interview scheme is as an instrument. I found that interview scheme seems to be a hybrid of a soft and a hard-management tool, and that the measure action logic appears to be unclear. This can in my consideration weaken the scheme efficiency. I finally found the interview scheme has great relevance for the local government sector, and the study has highlighted various success criteria for the scheme can be successful.

Based on the analysis I don't consider the interview scheme is an effective tool in itself. The interview scheme can be a useful tool for increasing the proportion of employees with immigrant background in concert with other measures, and as part of an overall strategy. I think the interview arrangement works well as a means for growing awareness, but such intention must be clearly communicated from top management to the target group to be effective.

Forord	2
Sammendrag	3
Abstract	4
1. Introduksjon	7
2. Bakgrunn.....	11
2.1 Befolkningsutvikling.....	12
2.2 Sysselsetting og arbeidsledighet blant personer med innvandrerbakgrunn.....	13
2.3 Overkvalifisering blant innvandrere.....	14
2.4 Diskriminering i arbeidslivet.....	15
2.5 Utvikling i statlig, kommunal og privat sektor i andel ansatte med innvandrerbakgrunn	15
3. Teoretisk rammeverk	17
3.1 Teorien om representativt byråkrati	17
3.2 Tre perspektiver på hvorfor byråkratiet bør være representativt.....	20
3.3 Myndighetenes virkemidler for effektiv implementering av tiltak	25
3.4 mangfold i bakkebyråkratiet.....	28
4. Metode for datainnsamling	31
4.1 Kvalitativ datainnsamling	31
4.2 Vurdering av datas kvalitet i undersøkelsen	34
5. Presentasjon av empiri	38
5.1 hvorfor ble intervjuordningen iverksatt?.....	38
5.2 Hvordan ble intervjuordningen implementert?	40
5.3 Kan intervjuordningen overføres til kommunal sektor?	45
6. Analyse	50
6.1 Uklart motiv for iverksettelse av intervjuordningen?	50
6.2 Intervjuordningen, en hybrid av et mykt og et hardt styringsvirkemiddel?	51
6.3 intervjuordningen har overføringsverdi til kommunal sektor	52

7. Konklusjon.....	55
Litteraturliste	58
Vedlegg 1: Informasjonsskriv til informanter	63
Vedlegg 2: Intervjuguide - KMD	65
Vedlegg 3: Intervjuguide – øvrige informanter.....	66

1. Introduksjon

Personer med innvandrerbakgrunn utgjør en økende andel av den norske befolkningen. De er en viktig del av arbeidskraften i Norge, og deres kompetanse kan være et betydelig bidrag til å skape et mangfoldig arbeidsliv som løser oppgavene i et samfunn i stadig endring. Innvandrere opplever imidlertid større barrierer i arbeidsmarkedet enn resten av befolkningen. Som jeg vil beskrive nærmere i denne oppgaven kommer disse barrierer til uttrykk blant annet ved vedvarende lavere sysselsetting og høyere ledighet enn resten av befolkningen. Dette sees blant annet ved at arbeidsledigheten er om lag tre ganger høyere for innvandrere enn for resten av befolkningen, og denne ulikheten vedvarer på tross av opp- eller nedgangstider i samfunnsøkonomien (BLD, 2011;NOU 2011:14).

For å bidra til at innvandrere ikke skal bli utestengt som gruppe fra ledige stillinger i staten, og for å bidra til et økt mangfold i den statlige arbeidsstyrken, er det innført en ordning med plikt for alle statlige virksomheter som sier at *minst en kvalifisert søker med innvandrerbakgrunn skal kalles inn til intervju* (heretter kalt *intervjuordningen*). Intervjuordningen ble innført permanent for alle utlyste stillinger i staten fra 2004 etter en foregående forsøksordning siden 2002.

Intervjuordningen ble introdusert i "Handlingsplan mot rasisme og diskriminering" av Regjeringen Bondevik II i 2002. Intervjuordningen lå under tiltaket "Ingen skal bli stengt ute fra det statlige arbeidsmarkedet på grunn av etnisk opprinnelse, hudfarge mv." Her står det:

"Regjeringen vil bidra til å heve kompetansen for å sikre mangfold i forvaltningen, og medvirke til at personer som tilhører minoriteter får samme ansettelses- og karrieremuligheter som øvrige jobbsøkere og ansatte i staten" (KRD, 2002).

Koordinering av oppfølging av Handlingsplanen ble gjort av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, AID, som også sto for årlige rapporteringer. AID skriver i deres sluttrapport for hele handlingsplanen om intervjuordningen:

"Resultater fra prosjektet tydet på at pålegget om å innkalle minst én person med innvandrerbakgrunn til intervju har hatt en positiv effekt, og at både andelen personer med innvandrerbakgrunn som har blitt innkalt til intervju og andelen som har blitt tilbudt jobb har økt" (AID, 2006).

En internevaluering av Handlingsplanen gjennomført av AID i 2007 konkluderer med at nettopp intervjuordningen har vært et eksempel på et tiltak som man har sett resultater av etter kort tid (AID, 2007:13).

Intervjuordningen har aldri blitt evaluert av ekstern part. De positive resultatene som kartleggingene over viser, kan etter mitt syn ikke kaste lys over hvilke mekanismer som fører til positive resultater (eller eventuelt ikke). Resultater i seg selv kan ikke forklare vellykkethet ved et tiltak. Jeg ønsker i denne masteroppgaven å undersøke i hvilken grad intervjuordningen er et effektivt virkemiddel for å øke andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i staten. Innvandrere med høyere utdanning eller andre kvalifikasjoner representerer en ressurs, som ikke utnyttes i tilfredsstillende grad i arbeidslivet i dag (og sikkert heller ikke i staten). Gjennom økt mangfold (i denne sammenhengen begrenset til flere ansatte med innvandrerbakgrunn) ønsker staten å oppnå styrket legitimitet hos alle grupper i samfunnet. Som vi skal se senere i undersøkelsen, kan mangfold også bidra til at organisasjoner øker sin effektivitet og ytelse.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDi, har i tildelingsbrevet fra BLD fått i oppdrag å oppfordre flere kommuner i Norge til også innføre en ordning tilsvarende den statlige intervjuordningen (BLD 2014). Bakgrunnen for dette er, tilsvarende for statlig sektor, at intervjuordningen skal bidra til økt mangfold i kommunal sektor også. En del av denne undersøkelsen handler derfor også om hva ved den statlige intervjuordningen som kan ha overføringsverdi til kommunal sektor.

Den overordnede problemstilling for undersøkelsen er:

- I hvilken grad intervjuordningen er et effektivt virkemiddel for å øke andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i staten?

For å kunne besvare denne problemstillingen har jeg satt opp følgende forskningsspørsmål for undersøkelsen:

- Hvorfor ble intervjuordningen iverksatt?
- Hvordan ble intervjuordningen ordningen implementert?
- Kan intervjuordningen overføres til kommunal sektor?

Intervjuordningen har til hensikt å bidra til at ansatte i staten skal speile sammensetningen i befolkningen. Ordningen skal regulere rekrutteringspraksis i staten med tanke på å oppnå denne målsettingen. På bakgrunn av dette finner jeg det mest aktuelt og relevant å bruke

teorien om representativt byråkrati som teoretisk rammeverk for undersøkelsen. Denne teorien setter blant annet fokus på i hvilken grad forvaltningen (byråkratiet) evner å respondere på samfunnets preferanser (Wise, 2003:343). I hvilken grad er forvaltningen lydhør overfor verdier, behov og synspunkter i de ulike grupper i samfunnet? I teorien om representativt byråkrati fokuseres det på de ansattes sosiale bakgrunn, på den demografiske sammensetningen i organisasjonen, på om forvaltningen rekrutterer fra ulike samfunnslag, samt i hvilken grad de ansatte aktivt representerer verdier, behov og preferanser fra gruppene de selv representerer. Jeg vil presentere tre perspektiver på representativt byråkrati som kan bidra til å kaste lys over hva som er motivene bak intervjuordningen, og hvorfor den ble innført. Disse perspektivene er *makt, like muligheter og mangfoldsledelse*.

En del av det å vurdere i hvilken grad intervjuordningen er et effektivt virkemiddel, handler om å se på hvordan ordningen ble implementert. Ordningen er et virkemiddel som er satt i verk for å oppnå en ønsket målsetting, nemlig å speile befolkningens sammensetning, samt å øke andelen personer med innvandrerbakgrunn ansatt i staten. Man regner gjerne at offentlige myndigheter har fem grunnleggende virkemidler eller redskaper til disposisjon for myndighetsutøvelse og tjenesteyting. Dette er reguleringer eller juridiske virkemidler, økonomiske virkemidler, fysiske virkemidler, organisatoriske virkemidler, samt informasjon (Sverdrup 2002, 38). Undersøkelsen skal bidra til å forklare hva slags virkemiddel intervjuordningen er, og hvorfor dette ble valgt.

Som en del av det å kunne vurdere i hvilken grad intervjuordningen kan overføres til kommunal sektor, vil jeg sette fokus på ”bakkebyråkratiet”, som er den del av forvaltningen som er nærmest befolkningen og brukerne. Teorien om representativt byråkrati blir særlig relevant for bakkebyråkratiet. De er i nærkontakt og i samhandling med borgerne. Bakkebyråkratiet vil ofte være gjenstand for offentlig diskurs og være avhengig av legitimitet i befolkningen. Dette vil i sin tur få betydning for både lokale og nasjonale myndigheters legitimitet i befolkningen. Store deler av virksomheten i kommunal sektor har stor grad av nærhet til borgerne/brukere av tjenestene. Jeg vil i undersøkelsen se om intervjuordningen har større relevans og aktualitet i bakkebyråkratiet.

Resultatene av den statlige intervjuordningen inngår i vurderingene av ordningen som et effektivt virkemiddel. Resultatene definerer jeg å være antall (og andel) ansatte med innvandrerbakgrunn. De kan leses ut av registerbasert sysselsettingsstatistikk. Dette er statistikk som utarbeides av Statistisk sentralbyrå, SSB. Her får en informasjon om andelen ansatte med innvandrerbakgrunn. Informasjonen kan innhentes for enkeltvirksomheter eller

for hele sektorer. Jeg vil presentere resultatene for både statlig sektor, kommunal sektor og privat sektor i perioden 2002 - 2012. Av dette kan en se utviklingen fra innføring av intervjuordningen i staten i 2004, og en vil kunne sammenligne statlig sektor med de to øvrige sektorene som ikke har hatt denne ordningen.

Oppgaven er delt inn i fem kapitler. I kapittel 2 vil jeg presentere et bakgrunnstykke for hvorfor en ønsker å styrke mangfoldet i den statlige arbeidsstyrken, og for iverksetting av intervjuordningen. I dette inngår også en presentasjon av resultatene for både statlig, kommunal og privat sektor, som nettopp beskrevet. I kapittel 3 presenterer jeg det teoretiske rammeverket for undersøkelsen. I kapittel 4 redegjør jeg for valg av forskningsmetode for undersøkelsen. I kapittel 5 presenterer jeg undersøkelsens empiri. I kapittel 6 gjennomfører jeg en analyse av undersøkelsens empiri, blant annet ved hjelp av det teoretiske rammeverket. I kapittel 7 vil jeg konkludere med i hvilken grad og i hvilken utstrekning undersøkelsen har bidratt til å besvare hovedproblemstillingen.

2. Bakgrunn

Jeg vil i dette kapitlet presentere hva som er bakgrunnen for at det settes i verk tiltak for inkludering og integrering av personer med innvandrerbakgrunn i arbeidslivet. Den statlige intervjuordningen er et av slike tiltak, som imidlertid er avgrenset til den statlige arbeidsstyrken. Som nevnt i introduksjonen vil jeg i min analyse blant annet vurdere intervjuordningen som et valgt styringsvirkemiddel. Jeg vil i dette kapitlet også gi en kort presentasjon av fire politikkområder der det iverksettes tiltak for inkludering og integrering av blant personer med innvandrerbakgrunn. Dette vil ha relevans for å forstå hvorfor intervjuordningen fikk nettopp denne utformingen. Disse politikkområdene er integreringspolitikk, likestillingspolitikk, arbeidslivspolitik og statlig personalpolitikk. I tillegg gir jeg en bredere presentasjon av den statlige intervjuordningen. Først vil jeg gi en definisjon av begreper som jeg benytter i denne oppgaven.

Personer med innvandrerbakgrunn:

Jeg definerer *personer med innvandrerbakgrunn* til å gjelde både *innvandrere* og *norskfødte med innvandrerforeldre*. Jeg følger definisjonene utarbeidet av Statistisk sentralbyrå (SSB). Innvandrere er bosatte i Norge som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre. Norskfødte med innvandrerforeldre er personer som er født i Norge med to foreldre som er født i utlandet, og som i tillegg har fire besteforeldre født i utlandet (SSB, 2013). For enkelthets skyld, og for best mulig leservennlighet, bruker jeg gjerne begrepet *innvandrere* i denne oppgaven om både *innvandrere* og *norskfødte med innvandrerforeldre*. I enkelte sammenhenger bruker jeg også begrepet *innvandrerbefolkningen* om samme gruppe.

Landbakgrunn:

Personer med innvandrerbakgrunn fra landgruppe 1: EU/EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand.

Personer med innvandrerbakgrunn fra landgruppe 2: Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS.

Intervjuordningen:

Med *intervjuordningen* mener jeg ordningen innført i staten (den statlige intervjuordningen) med plikt til at *minst en kvalifisert søker med innvandrerbakgrunn skal kalles inn til intervju*.

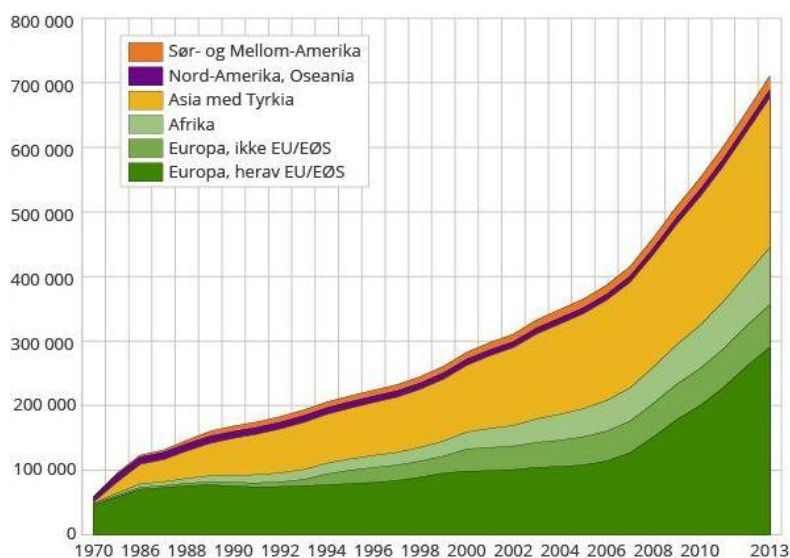
Ordningen gjelder alle kunngjorte stillinger og for alle statlige virksomheter. (FAD, 2013) Jeg beskriver ordningen nærmere nedenfor.

2.1 Befolkningsutvikling

Innvandring til Norge har skjedd til alle tider og er i så henseende ikke et nytt fenomen. Siden begynnelsen av 70-tallet har innvandringen til Norge økt, og i dag utgjør innvandrerbefolkningen (personer med innvandrerbakgrunn) 14,1 prosent av befolkningen (SSB, 2013). I begynnelsen (på 60 – 70-tallet) var innvandringen preget av arbeidsinnvandring gjennom rekruttering av det som den gang ble kalt ”fremmedarbeidere”. I 1975 ble det innført ”innvandringsstopp” som gjaldt førstegangs arbeidstillatelse og i praksis såkalt ufaglært arbeidskraft (BLD, 2011). I tiden etter begynte familieinnvandring, flyktningestrømmer fra krigsrammede områder, samt asylsøkere fra flere deler av verden. Etter utvidelsen av EØS i 2004 medførte en betydelig vekst i innvandring fra nye medlemsland i EU.

Det bor i dag innvandrere i alle kommuner i Norge. Oslo har størst del innvandrere av befolkningen, med 30 prosent av befolkningen, deretter kommer Drammen, Lørenskog og Skedsmo på mellom 20 og 24 prosent av befolkningen (BLD, 2013).

Figur 2.1 under illustrerer de store endringene siden 1970 i omfang og sammensetning av den delen av befolkningen som har innvandrerbakgrunn.



Figur 2.1: Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, etter landbakgrunn. 1970-2013. (Kilde: SSB)

2.2 Sysselsetting og arbeidsledighet blant personer med innvandrerbakgrunn

Sysselsettingen blant personer med innvandrerbakgrunn i Norge er lavere enn i resten av befolkningen. Per 01.01.2013 var andelen sysselsatte innvandrere på 62,8 prosent, mens andelen sysselsatte i resten av befolkningen var 68,7 prosent. Dette gjelder alderssegmentet 15-74 år. Hvis man ser på den mest yrkesaktive alderspopulasjon, 20-66 år, er forskjellen mellom innvandrere og resten av befolkningen på om lag 11 prosent (SSB, 2013). Det er imidlertid store forskjeller mellom de ulike landgruppene av innvandrere. Innvandrere fra EØS-området har et sysselsettingsnivå likt befolkningen for øvrig på 68,7 prosent, mens innvandrere fra Asia har et sysselsettingsnivå på 54,6 prosent og fra Afrika på 42,5 prosent (SSB, 2013). Noe av disse forskjellene kan kanskje forklares med at innvandring fra EØS-området i større grad skyldes tilgang til arbeid. Andre forklaringer kan ha sammenheng med at gruppene fra Asia og Afrika har et større innslag av flyktninger med kortere botid i Norge enn andre grupper. Dette gjelder i særlig grad den afrikanske gruppen. Dessuten er sysselsettingsnivået blant kvinner fra enkelte land i Asia og Afrika svært lavt, noe som også trekker gjennomsnittet ned i disse gruppene. Dette gjelder både etablerte grupper, som dem fra Pakistan og Tyrkia, og innvandrere med kortere botid bak seg i Norge, som dem fra Afghanistan, Somalia og Irak.

Arbeidsledigheten blant innvandrere er mer enn tre ganger høyere enn for resten av befolkningen, og denne ulikheten holder seg ganske stabilt uavhengig av konjunktorendringer i arbeidsmarkedet. I mai 2013 var den registrerte ledigheten blant innvandrere 6,4 prosent, mens den for resten av befolkningen lå på 1,8 prosent. Innad i gruppen innvandrere er det også her store forskjeller. Innvandrere fra Afrika har den høyeste ledigheten på 12,4 prosent, etterfulgt av innvandrere fra Asia med en ledighet på 7,8 prosent, mens innvandrere fra Vest-Europa hadde en ledighet på 2,9 prosent. Det høye ledighetsnivået blant innvandrere fra Afrika er blant annet et utslag av en relativt høy flyktningandel sammenliknet med andre grupper. Afrikanske innvandrere har i mange år hatt det høyeste ledighetsnivået, uavhengig av konjunktorene på arbeidsmarkedet (SSB, 2013).

Unge med innvandrerbakgrunn har større likhetstrekk med resten av befolkningen når det gjelder deltakelse i arbeidsliv og utdanning. I en rapport fra SSB fra 2011 (Olsen, 2013) kommer det frem at forskjellen i prosentandel i arbeid og utdanning mellom norskfødte med innvandrerforeldre og majoritetsbefolkningen i aldersgruppen 16 – 34 år var på 4,7 prosent. Avstanden mellom innvandrere og majoritetsbefolkningen i samme aldersgruppe var på 24 prosent.

2.3 Overkvalifisering blant innvandrere

Et annet tegn på at arbeidsstyrken i Norge ikke utnyttes godt nok er at innvandrere opplever i større grad å være overkvalifisert for jobben sin. Å være overkvalifisert handler om å være i en jobb med kvalifikasjonskrav som er lavere enn utdanningen en har tatt. Det vil si at man ikke får brukt den kompetansen man har. Overkvalifisering er ikke et ukjent fenomen for majoritetsbefolkningen, forskjellen for innvandrere er at overkvalifiseringen i større grad vedvarer over tid. En undersøkelse fra 2009 (Villund, 2010) viser at yrkesaktive innvandrere fra landgruppe 2 med høyere utdanning over 4 år hadde omlag tre ganger større andel overkvalifiserte enn befolkningen i alt. 15 prosent var ansatt i yrker som ikke krever høyere utdanning, mot omlag 4 prosent av befolkningen i alt. Av de som var overkvalifiserte blant alle med høyere utdanning i Norge i 2007, var det omlag 16 prosent som gikk over til et mer relevant yrke i 2008. Blant innvandrere med høyere utdanning, var det bare omlag halvparten så stor andel som gikk til et mer relevant yrke (Villund, 2010).

Utdanningsnivået i Norge er generelt sett høyt. Når det gjelder personer med innvandrerbakgrunn er det store forskjeller i utdanningsnivå mellom de ulike gruppene. For eksempel er andelen høyt utdannede langt større blant personer med filippinsk, polsk, russisk og indisk bakgrunn enn gjennomsnittet. Blant innvandrere er det imidlertid relativt flere med lav utdanning enn i befolkningen for øvrig. De aller fleste studier av effekten av utdanning viser at avkastningen er mye lavere for innvandrere enn for befolkningen for øvrig. I jakten på jobb kan innvandrere, og spesielt de med kort botid, ha dårlig informasjon om spekteret av relevante jobber som de kan søke på. Dermed kan de ende opp i en stilling som de er overkvalifiserte for. Det finnes imidlertid studier som også viser at personer med innvandrerbakgrunn med høyere utdanning tatt i Norge møter større barrierer i arbeidsmarkedet enn resten av befolkningen (NOU 2011:14, kap. 6.5).

Econ Pöyry evaluerte i 2008 *Handlingsplan for likebehandling og økt rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til stillinger i Oslo kommune*. Målene med handlingsplanen var blant annet å øke andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i alle stillingskategorier i kommunene, samt at ansatte med innvandrerbakgrunn skulle få arbeid i tråd med sine kvalifikasjoner. Econ Pöyry konkluderer med at disse to målene ikke ble nådd. Andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i stillinger med krav om høyere utdanning, eller lederstillinger, var på ni prosent, mens den samlede andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i kommune var 19 prosent (Econ Pöyry, 2008).

2.4 Diskriminering i arbeidslivet

Internasjonal forskning viser at diskriminering i arbeidslivet forekommer. Norske studier har også dokumentert at innvandrere ikke har samme muligheter i det norske arbeidsmarkedet sammenliknet med befolkningen for øvrig. Diskriminering er en barriere for innvandreres deltakelse på arbeidsmarkedet (NOU 2011:14). Begrepet diskriminering er ikke entydig og brukes på mange ulike situasjoner med ulik karakter og motivasjon. Graverutvalget definerer diskriminering på følgende vis:

”Med diskriminering siktes det gjerne til ulik behandling av like tilfeller, eller handlinger basert på personlige egenskaper som får negative konsekvenser for enkeltpersoner. Diskriminering kan ha form av handlinger som får en negativ virkning. Diskriminering kan også ha form av ytringer som oppleves krenkende, sårende eller trakasserende” (NOU 2011:14).

Jeg vil senere i denne oppgaven komme nærmere inn på begrepet, og på hvilke mekanismer som kan være i spill, når det gjelder diskriminering i rekrutteringsprosesser.

Det er lite kvantitativ forskningsbasert kunnskap om diskriminering i arbeidslivet i Norge. Et sentralt bidrag fra nyere tid er en studie gjennomført av Institutt for samfunnsforskning, ISF, i 2012. I denne studien ble det gjennomført et felteksperiment, der 1800 fiktive jobbsøknader som kun skilte seg fra hverandre ved at søkerne hadde et utenlandsk navn og et typisk norsk navn, som ble sendt til reelle stillingsutlysninger. Dernest ble det gjennomført kvalitative dybdeintervjuer med et utvalg av arbeidsgivere hvis ansettelsespraksis ble analysert/undersøkt i eksperimentet. Resultatene av studien viser at diskriminering i ansettelsesprosesser er en realitet for personer med innvandrerbakgrunn.

”Sannsynligheten for å bli kalt inn til et jobbintervju reduseres i gjennomsnitt med om lag 25 prosent dersom søkeren har et utenlandsk klingende navn sammenlignet med identisk kvalifiserte søkere med majoritetsbakgrunn” (Midtbøen m.fl. 2012).

2.5 Utvikling i statlig, kommunal og privat sektor i andel ansatte med innvandrerbakgrunn

Statistikk fra SSB viser at utviklingen i andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i kommunal sektor har vært forholdsvis lik utviklingen i statlig sektor¹. Figur 2.2 viser at kommunal sektor har hatt tilsvarende andel ansatte med innvandrerbakgrunn som statlig sektor, og at økningen

¹ Dette er data som er stilt til rådighet for meg av SSB mars 2014.

har vært ganske lik mellom statlig og kommunal sektor. Privat sektor har hele tiden ligget litt over offentlig sektor, og fra 2006 begynte forskjellen å øke markant. I 2012 er andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i statlig sektor 8,9 prosent, 9,8 prosent i kommunal sektor og 14,5 prosent i privat sektor. Privat sektor angår ikke undersøkelsens problemstilling, men tas med her som en tilleggsinformasjon.

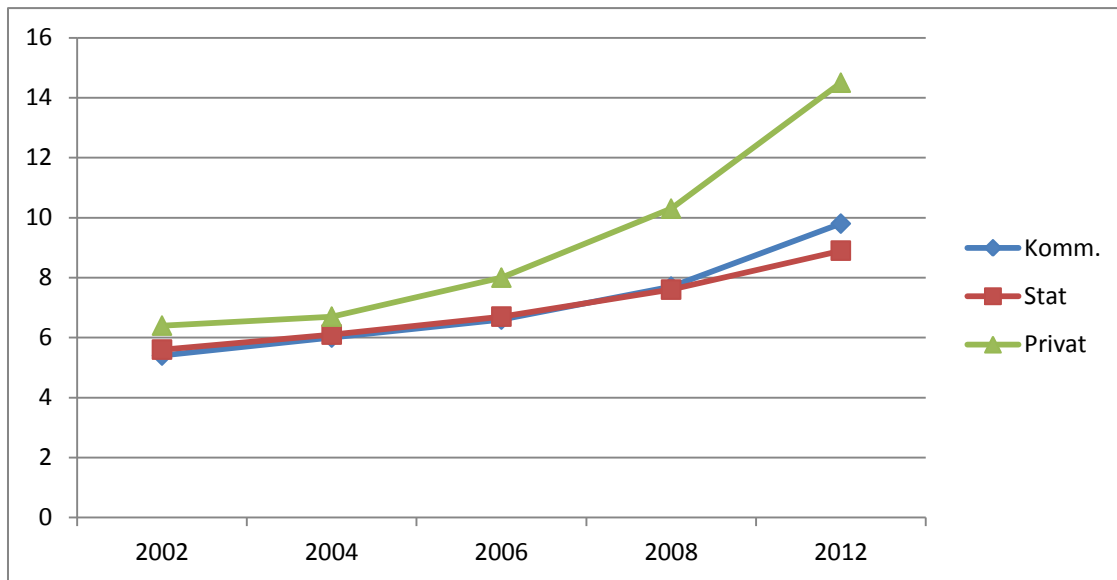


Fig. 2.2: Andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i kommunal, statlig og privat sektor i 2002,2006, 2008 og 2012. Prosent av samlet antall ansatte i hver sektor. (Kilde: SSB, 2014)

Intervjuordningen ble innført permanent for hele statlig sektor i 2004. Vi kan se at andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i staten har økt jevnt allerede fra 2002. Samtidig ser vi også at både kommunal sektor og privat sektor har hatt tilsvarende utvikling i positiv retning. Disse to sektorene har imidlertid ikke hatt samme intervjuordning som staten i denne perioden. Det gir etter mitt syn ikke grunnlag for å trekke slutning om at intervjuordningen i seg selv har gitt ønsket effekt. Det kan være flere andre faktorer og tiltak internt i staten som kan ha medvirket til den positive utviklingen. Det at andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i både kommunal og privat sektor også har økt, kan i seg selv være en indikasjon på at det er flere faktorer enn intervjuordningen som kan forklare økningen i staten.

3. Teoretisk rammeverk

Jeg vil i dette kapitlet presentere den teoretiske rammen som jeg har valgt for min undersøkelse. Som nevnt tidligere har den statlige intervjuordningen til hensikt å bidra til ansatte i staten skal speile sammensetningen i befolkningen. Ordningen skal regulere rekrutteringspraksis i staten med tanke på å oppnå denne målsettingen. På bakgrunn av dette finner jeg det mest aktuelt og relevant å bruke teorien om representativt byråkrati som teoretisk rammeverk for undersøkelsen. Denne teorien setter blant annet fokus på i hvilken grad forvaltningen (byråkratiet) evner å respondere på samfunnets preferanser (Wise, 2003:343). Jeg vil først presentere hva teorien om representativt byråkrati går ut på. Deretter vil jeg presentere tre ulike perspektiver for forståelse av et representativt byråkrati, som kan bidra til å forklare hvorfor intervjuordningen ble iverksatt. Disse perspektivene er representativt byråkrati i et maktperspektiv, representativt byråkrati for like muligheter, samt representativt byråkrati som ledelse av mangfold. For å forstå hva slags virkemiddel intervjuordningen er og hvordan den ble implementert, vil jeg redegjøre for og drøfte alternative styringsverktøy som er aktuelle for myndigheter å ta i bruk. For å kunne vurdere om intervjuordningen kan overføres til kommunal sektor vil jeg gjennomgå hvordan en skal forstå bakkebyråkratiet og drøfte mangfoldets (representativitetens) betydning og relevans.

3.1 Teorien om representativt byråkrati

Teorien om representativt byråkrati handler om å sette fokus på i hvilken grad forvaltningen er lydhør overfor verdier, behov og synspunkter i de ulike grupper i samfunnet. Det fokuseres på den demografiske sammensetningen i organisasjonen, og i hvilken grad de ansatte aktivt representerer verdier, behov og preferanser fra gruppene de selv representerer

Ideen til teorien om representativt byråkrati ble første gang presentert av J. Donald Kingsley i 1944 gjennom studien *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service* (Dolan og Rosenbloom, 2003:3). I denne studien bestrider Kingsley Max Webers ide om at byråkratiet er upersonlig og verdinøytralt. Kingsley utfordrer Webers idealtipe av byråkratiet der offentlige tjenestemenn på mellomnivå og nederste nivå skal følge ordre fra høyere nivå, og ikke utøve skjønn i tjenesten eller på noen måte representere særlige interesser i samfunnet. Kingsley er i sin studie opptatt av det engelske byråkrati sammensetning ut fra sosial klasse, samt i hvilken grad det finnes like muligheter i samfunnet til å oppnå stillinger i forvaltningen. Kingsley tar utgangspunkt i at kvinner skal ha like muligheter til deltakelse og de fordelene staten vil få av dette. ”The democratic State cannot afford to exclude any considerable body of its citizens from full participation in its affairs.”

(Dolan og Rosenbloom, 2003:5). Hans ideer om det representative byråkrati har siden blitt både utfordret av mange og videreutviklet.

Representativ byråkrati kan sies å være en drivkraft for å fremme frihet og likeverd i samfunnet, og at deltakelse er en form for myndiggjøring og ansvarliggjøring av borgerne (Wise, 2003). Det kan også trekkes linjer til spørsmål om rettferdig fordeling av goder i samfunnet. Offentlig ansettelse er et gode i seg selv, med økonomisk selvstendighet og menneskelig utvikling. Offentlig forvaltning utgjør samlet sett gjerne den største arbeidsgiveren i et samfunn, og ansettelsesprosedyrer kan av den grunn få innflytelse på utjevning av sosiale ulikheter (Wise, 2003). Oppnåelse av representativt byråkrati vil være av stor betydning i utvikling og opprettholdelse av demokratiet.

Lois R. Wise skjelner i artikkelen *Representative Bureaucracy* fra 2003 mellom aktiv og passiv representasjon. Passiv representasjon handler om at forvaltningens personellmessige sammensetning skal speile befolkningens sammensetning, mens aktiv representasjon mer handler om at de ansatte fremmer preferansene til de i befolkningen som de er demografisk like med (Wise, 2003:344). Jeg anser dette som et viktig skille for denne undersøkelsen, da det både handler om motivet for intervjuordningen, og hvordan ordningen er implementert.

Passiv representasjon innebærer i seg selv ingen særlige handlinger fra de ansatte. Passiv representasjon handler om at forvaltningen må være bevisst hvilke demografiske egenskaper som er representert i befolkningen, og som av den grunn er ønskelig å få rekruttert inn. Det kan imidlertid være grupper i samfunnet som ikke vurderer seg selv å være utenfor makteliten i samfunnet, eller å være uten politisk innflytelse. Lois R. Wise legger derfor til at passiv representasjon også innebærer at byråkratiets demografiske profil må speile befolkningen på tydelige politiske karakteristika. Wise viser også til at Kingsleys opprinnelige arbeider på feltet spesifiserer at representativitet i byråkratiet også handler om ulike gruppers synspunkter skal være til stede. Passiv representasjon i byråkratiet kan gjennom synlig inkludering av ulike grupper i samfunnet bidra til å styrke statens legitimitet i befolkningen. Det viser at muligheten for tilgang til offentlig ansettelse og til medfølgende innflytelse er til stede. Videre kan passiv representativitet danne grunnlaget for aktiv representasjon, i den grad tilstedeværelse av representanter for utsatte grupper i byråkratiet baner veien for at deres preferanser og verdier skal få plass i forvaltningen.

Aktiv representasjon er den antatte konsekvens av passiv representasjon. Det er en underliggende forutsetning at menneskers demografiske kjennetegn bestemmer deres holdninger og verdier. Ansatte i forvaltningen vil ha en fordel av å kjenne til preferanser og

verdier til den gruppen som de selv tilhører. Det følger videre at ansatte handler i overensstemmelse med preferansene til gruppen de representerer når offentlige programmer skal implementeres og når de tar beslutninger (Wise, 2003: 344). I dette ligger at byråkratiet vil kunne bli mer mottakelig og responsivt overfor ulike gruppers verdier og preferanser. En slik definisjon av representasjon har blitt drøftet og utfordret. Frank Thompson (1976) mener for eksempel at representanter for en særlig gruppe ikke nødvendigvis bare vil være lydøre overfor sin gruppe, men at de generelt også vil være lydøre overfor andre minoriteters preferanser. K. Meier (1975) mener at lydørhet overfor ulike grupper kan være altruistisk motivert og ikke bunnet i økonomiske fordeler for egen gruppe. Andre mener igjen at personer som er utelukket fra innflytelse og makt uansett kan føle seg urettferdig behandlet, selv om de har hatt fordeler av innsatsen gjort på deres vegne (Wise, 2003:345).

Det finnes andre kriterier for representativitet i byråkratiet enn demografisk sammensetning. Artikkel 101 i FN charteret vektlegger for eksempel geografisk representativitet av medlemsstater. Det samme gjør EU kommisjonen. (Wise, 2003:345) Studier av sosial klassebakgrunn blant statsansatte var utgangspunktet for Kingsleys arbeid (1944). Kriterier for representativitet kan konkurrere seg imellom, og de kan i tillegg konkurrere mot generelle krav som kompetanse og utdanning.

Teorien om representativt byråkrati har reist nye områder for forskning. I forbindelse med aktiv representasjon i byråkratiet er det for eksempel forsket på spørsmålet om bruk av skjønn, og i hvilken grad offentlig ansatte bruker eget skjønn i beslutningstaking. Det er en underliggende premiss for representativt byråkrati at de ansatte handler på bakgrunn av sin kjennskap til preferanser og verdier til den gruppen de representerer, men dette kommer i et spenningsforhold til normen om administrativ nøytralitet som er en av de sentrale grunnsetninger i det Weberske byråkratiet. Normen om nøytralitet innebærer at ansatte ikke skal bruke egne verdier og preferanser i utøvelse av skjønn, og at de skal ha en følelsesmessig distanse til de problemer de behandler. Dette reiser nye spørsmål om behov for kontrollfunksjoner som skal sikre at byråkratiets nøytralitet ikke påvirkes av ansattes egeninteresser. Et perspektiv kan være å forhindre misbruk av makt, mens et annet perspektiv kan være å styrke ansattes evne til å balansere objektivitet og profesjonalitet med behov og ønsker i befolkningen.

Det finnes bare begrenset empirisk evidens for hvilke faktorer som bidrar til å påvirke inkludering i byråkratiet. Det finnes lite forskning på sammenhengen mellom passiv og aktiv representasjon i byråkratiet. Tilgjengelig forskning gir ikke entydige svar. Studier fra tredje

verden og USA har vist at rase og etnisitet har blitt forbundet med aktiv representasjon av en gruppes interesser. Når det gjelder kjønn og sammenhengen med aktiv representasjon er svarene fra ulike studier ikke entydige (Wise, 2003:349). Mange studier undersøker i hvilken grad tilstedeværelse av ulike gruppemedlemmer i byråkratiet medfører aktiv representasjon av deres særlige interesser og verdier. Omfanget av forskningen er imidlertid så begrenset at det vanskelig kan trekkes klare konklusjoner om sammenhenger og omstendigheter som fører til at passiv representasjon bidrar til et mer lydhørt byråkrati.

3.2 Tre perspektiver på hvorfor byråkratiet bør være representativt

Sandra Groeneveld og Steven Van de Walle drøfter i en artikkel om representativt byråkrati (2010) tre ulike perspektiver på hvordan dette kan forstås, og motivasjon for å gjøre byråkratiet representativt. De tre perspektivene er *makt*, *like muligheter* og *mangfoldsledelse*. Perspektivene utdyper synet på representativt byråkrati og reflekterer over statens rolle og relasjonen mellom staten og borgerne.

Representativt byråkrati som makt

“Recruitment in the bureaucracy has to take the political power balance into account, otherwise the bureaucracy becomes a powerless instrument. Such representativeness does not mean that the bureaucracy has to be representative of society at large. It has to be representative to the ruling class” (Sitat fra Kingsleys *Representative bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*, 1944.) (Groeneveld og Van de Walle, 2010).

Perspektivet på representativt byråkrati som makt har en mer historisk betydning. Perspektivet ble som sitatet over viser presentert av J. Donald Kingsley sammen med de første tankene om teorien om representativt byråkrati. Den gang ble byråkratiet ikke bare vurdert som en effektiv leverandør av offentlige tjenester, men også et instrument for å skape politisk stabilitet og harmoni (Groeneveld og Van de Walle, 2010:241). Maktperspektivet reflekterer et ustabil og skiftende politisk system, der sentralmakten forsøker å befeste sin maktposisjon. Det måtte etableres stabilitet, og utfordrerne for dette skulle nøytraliseres. Ved å la sentraladministrasjonen representere rivalenes interesser, ville dens legitimitet og stabilitet øke. Representativitet gjaldt ikke befolkningen i sin helhet, men bare de maktfulle segmentene.

En annen strategi for å møte motstand var å ekskludere og nøytralisere utfordrerne. Den økende interesse for, og popularitet av den merittbaserte rekruttering til forvaltningen passet også inn i denne strategien. Dette går ifølge Kingsley (1944) tilbake til de pågående

konfliktene mellom kongen og aristokratiet i England (Groeneveld og Van de Walle, 2010:242). Weber mente fra sin side at rekruttering fra eiendomsløse strata i befolkningen var et middel til å styrke makthavernes posisjon. Åpning av det tradisjonelle byråkratiet fikk to konsekvenser: staten styrket sin posisjon overfor konkurrerende krefter, og fremvoksende grupper i samfunnet (middelklassen) ble inkludert ved at staten skulle profesjonaliseres og sikre seg støtte.

Tidlige uttrykk for representativt byråkrati reflekterer et behov for å etablere en sentral maktposisjon og å møte tendenser til regionalisering. Gjerne i nye territorier var det av avgjørende betydning å sikre sentral makt, harmoni og kontroll. Offentlig administrasjon var et instrument for å skape slik stabilitet. Tidlige referanser til representativt byråkrati har derfor hatt en særlig territoriell dimensjon. Et byråkrati utelukkende bemannet av innbyggere fra en region var ikke ønsket (Groeneveld og Van de Walle, 2010:243)

Maktperspektivet på representativt byråkrati der dominerende krefter i samfunnet skal være representert passer dårlig med dagens syn på representativitet (Groeneveld og Van de Walle, 2010:244). Kingsleys syn, at dominerende klasser i samfunnet skal være representert, vil i dag bli sett på som dårlig uttrykk for representativitet. Det kan imidlertid tenkes at representativitet i byråkratiet også i dag kan ha til hensikt å sikre stabilitet i samfunnet, og eventuelt forebygge misnøye og uro fra grupper som ikke føler de har mulighet for makt og innflytelse. Dette kan være en medvirkende faktor og begrunnelse for hvorfor intervjuordningen ble iverksatt, og hva som er hensikten med mangfold i den statlige arbeidsstyrken.

Representativt byråkrati for like muligheter

Kingsley argumenterte for en effektiv administrasjon bestående av dominerende klasser i samfunnet. Samtidig oppfordret han også til en sterkere representasjon av arbeider- og middelklassen, fordi de hadde fått større makt og betydning i samfunnet. Det ble et skifte der representativt byråkrati også betød å skulle gi like muligheter. I Europa innebar det å skifte ut byråkrater rekruttert fra en liten maktelite og utdannet på eliteskoler, og i Amerika handlet det om at etniske minoriteter var svært underrepresentert i offentlig administrasjon. For politikere ble det nå en sentral målsetting å gi byråkratiet legitimitet og offentlig kredibilitet (Groeneveld og Van de Walle 2010:244).

En annen dimensjon ved representativt byråkrati var at det nå også kom til å handle om at byråkratiet ikke lenger bare var underlagt lovgivende makt, men heller sidestilt – en

demokratisk og politisk kraft i seg selv. Byråkrater ble også ansett som politikktvklere med politiske ståsted og ambisjoner, og gate-plan byråkrater utøvde også politikk gjennom egne valg og beslutninger i møtet mellom forvaltningen og borgerne. Den sosiale og politiske uroen i USA på 60- og 70-tallet utfordret det tradisjonelle synet på forvaltningen og den enkelte byråkraten. Borgere ønsket mer innflytelse, og på 70-tallet økte nedenfra-og-opp deltakelse gjennom nabolagsråd. Gjennom fremveksten av New Public Administration bevegelsen (NPA) ble offentlige tjenestemenn politiske entreprenører som gjennom bruk av eget skjønn aktivt skulle arbeide for de fattige og svake i samfunnet. NPA vektla den aktive og verdibaserte rollen som offentlig ansatte skulle ha (Groeneveld og Van de Walle 2010:245).

Måten å gjøre forvaltningen mer lydhør til folkets ønsker behov var å gjøre den mer representativ. Ideen om den ansiktsløse og anonyme byråkraten skulle forlates, på samme måte som ideen om et sterkt skille mellom politikktvikling og –implementering. Representativt byråkrati handlet ikke bare om å gjøre ulike grupper bedre representert og gjøre forvaltningen mer lydhør. Det handlet også om å gi like muligheter til forvaltningen. Tilgang til stillinger i offentlig sektor ble sett på som en demokratisk rettighet, og et verktøy for sosial forfremmelse. Dette kan være en annen grunn til hvorfor intervjuordningen ble iverksatt. For å fremme like muligheter og øke andelen fra underrepresenterte grupper i forvaltningen, ble tiltaket *Affirmative Action* (kvoteringstiltak) brukt som verktøy i USA. Kjønn og etnisitet ble nøkkel kriterier for å bedømme om byråkratiet var representativt, og de tidligere kriteriene med politiske og territoriale karakteristika, som var sentrale i maktperspektivet på representativt byråkrati, mistet betydning (Groeneveld og Van de Walle 2010:246).

Begrepet *aktiv presentasjon* ble populært og fikk økende betydning. Der passiv presentasjon handler om i hvilken grad bakgrunnsvariabler i forvaltningen samlet sett speiler befolkningen, krever aktiv presentasjon at offentlig ansatte fra svakere grupper aktivt bruker sin stilling til å fremme disse grupperes interesser. Det viste seg imidlertid at slik aktiv presentasjon bare var mulig i stillinger som tillot utøvelse av skjønn, og at ikke alle minoritets ansatte benyttet muligheten til aktivt å representere egne grupper (Groeneveld og Van de Walle 201:246).

Representativt byråkrati som ledelse av mangfold

Like muligheter perspektivet, som beskrevet over, vektlegger at forvaltningen av demokratiske grunner skal reflektere mangfoldet i befolkningen. Fra 1990-tallet skifter fokus

fra å gi like muligheter og at utsatte grupper skal representeres, til fokus på ledelse av mangfold i organisasjoner. Dette perspektivet bygger på de to foregående, men tilfører et sterkt fokus på organisasjoners evne til å yte. Dette kan være en tredje begrunnelse for hvorfor intervjuordningen ble iverksatt.

Forskningen og litteraturen vektlegger et forretningsaspekt på mangfold gjennom å fokusere på fordelene mangfold kan ha for effektiviteten til offentlige organisasjoner. De to foregående perspektivene hadde et mer moralsk og demokratisk syn på hvorfor byråkratiet skal være representativt, men de banet vei for en mer økonomisk logikk for mangfold. Dette perspektiv hadde sin opprinnelse i privat sektor i USA, men ble gradvist adoptert av angelsaksiske og vesteuropeiske teoretikere med fokus på organisasjoner i offentlig sektor. På samme måte som de to foregående perspektivene, ble dette perspektivet også forbundet med endringer i samfunnet, som for eksempel fremveksten av New Public Management (NPM), og et økende mangfold i arbeidsstyrken i mange land (Groeneveld og Van de Walle 2010:247).

Skiftet i fokus over på ledelse av mangfold kan forstås med bakgrunn i utviklingen i både den sosio-demografiske konteksten, og i endringer i den forvaltningsmessige konteksten. NPM-reformer hadde fokus på effektivitet og ytelse i offentlige organisasjoner, og import av ledelsesteknikker fra privat sektor sto sentralt. En av effektene av dette var innføring av Human Resource Management (HRM), HR-faget, til fordel for tradisjonelle byråkratiske modeller for personalledelse. I HRM litteraturen er mangfoldsbegrepet, som for eksempel kjønn og etnisitet, ikke sentralt. Her er det mer fokus på den individuelle arbeideren, uavhengig av for eksempel kjønn, etnisitet eller alder.

Ledelse av mangfold fikk økende betydning som følge av at arbeidsstyrken ble mer mangfoldig. Det ble stilt spørsmål ved om ledere var i stand til å realisere det fulle potensialet i en mangfoldig arbeidsstyrke, når deres ledelsesteknikker var basert på generelle HRM modeller. På samme måte som HRM perspektiver fokuserer mangfoldsledelse på utvikling av individet. Innenfor mangfoldsledelse vektlegges imidlertid også egenskaper som personlige egenskaper og preferanser i tillegg til kjønn og etnisitet.

Mangfoldsledelse er vesensforskjellig fra tilnærminger som like-muligheter perspektivet og kvoteringstiltak som *Affirmative action* i USA. De første tilnærmingene etterstrebes av hensyn til likeverd og rettferdighet, og de er basert på juridiske og moralske argumenter. Mangfoldsledelse er mer motivert av mangfoldets bidrag til organisasjoners effektivitet og dyktighet og i større grad basert på et økonomisk motiv. De moralske argumentene knyttet til like muligheter refererer også til legitimiteten til offentlige organisasjoner, og videre til deres

effektivitet, dog ikke i et økonomisk perspektiv. Grad av legitimitet i en slik logikk kan måles for eksempel ved antall kvinner og etniske minoriteter. Mangfoldsledelse synes å være internt og økonomisk orientert i organisasjoner, mens like muligheter påføres organisasjoner utenfra gjennom lovgivning og moralske krav (Groeneveld og Van de Walle 2010:249). Mangfoldsledelse har en strategisk funksjon for organisasjoner. I tillegg til forretningsaspektet, som er økonomisk basert, så setter mangfoldsledelse også fokus på organisasjoners dyktighet internt. Mangfoldsledelse er opptatt av å endre sammensetningen i arbeidsstyrken for bedre å kunne gjenspeile trender i befolkningen.

Mangfoldsledelse presenterer seg selv som en ikke-moralsk og ikke-politisk tilnærming til representativt byråkrati, og kan av den grunn bli ansett som uhensiktsmessig for å sikre likeverd, rettferdighet og representativitet i offentlige organisasjoner. Selv om konseptet og politiske virkemidler i mangfoldledelse ikke er så ulike de i like-muligheter perspektivet, så bør de to perspektivene bli vurdert som fundamentalt ulike (Groeneveld og Van de Walle 2010:251).

De tre perspektivene på representativt byråkrati har fremvokst i ulike historiske kontekster, og motivasjonen for å fremme representativt byråkrati er ulik. Det de har til felles er synet på byråkrater som utøver stor grad av skjønn. Derfor er det av betydning *hvem* som beklær stillingene, og det er at det må være sammenfall mellom byråkratenes verdier, og de som de representerer.

I maktperspektivet er motivasjonen for representativt byråkrati å etablere kontroll på befolkningen og på statens rivaler (utfordrere), samt å skape politisk stabilitet. Like-muligheter perspektivet har en moralsk tilnærming. Her ansees representativt byråkrati som et middel til å styrke statens juridiske legitimitet. I motsetning til det første perspektivet brukes det her moralske argumenter om like muligheter for alle. I mangfoldsledelsesperspektivet er representativt byråkrati et middel for å forbedre ytelse, effektivitet og dyktigheten i offentlige organisasjoner. Representativitet er i dette perspektivet ikke sentralt i seg selv, men det er derimot mangfoldet internt i organisasjonen.

Hvem som skal representeres i byråkratiet varierer også mellom de tre perspektivene. I maktperspektivet er det makteliten som skal representeres. I like-muligheter perspektivet er det sammensetningen i befolkningen generelt som skal representeres, mens det i mangfoldsledelsesperspektivet er fokus på at særlige grupper, som for eksempel ulike tjenestemottakere eller arbeidsstyrken i en særlig sektor, som skal representeres.

De tre perspektivene har ulike måter for hvordan representativt byråkrati skal oppnås. I maktperspektivet ble merittbasert rekruttering brukt for å skifte maktbalansen i byråkratiet. I like-muligheter perspektivet er det tiltak som kvotering av ulike grupper, ulike målformuleringer for rekruttering, samt formelle kunngjøringer og løfter om like-muligheter, som skal bidra til å oppnå representativt byråkrati. I mangfoldsledelsesperspektivet er tilnærmingen at mangfold skal bidra til å forbedre organisasjoners resultater og endring av atferd. Måten dette skal oppnås på er å øke bevissthet om stereotypier og kulturelle fordommer gjennom ulike treningsprogrammer i mangfold, samt ulike nettverks- eller mentorprogrammer.

De tre perspektivene er som nevnt over fremvokst i ulike historiske kontekster. De er slik jeg ser det også sammenstilt og presentert i litteraturen med bakgrunn i empiri fra den amerikanske, og til dels den angelsaksiske konteksten, hva angår historiske, politiske og samfunnsøkonomiske forhold. Perspektivene vil etter min vurdering ikke være gjensidig utelukkende, og de vil heller ikke hver for seg være mer relevante eller dekkende for den norske konteksten og undersøkelsen som jeg skal gjennomføre.

Perspektivene er interessante for denne undersøkelsen, da de representerer ulike motiver for å oppnå representativitet i byråkratiet, samt ulike måter for hvordan det skal oppnås. I henhold til maktperspektivet kan det tenkes at intervjuordningen skal sikre representativitet fra for eksempel utsatte grupper i samfunnet, med den hensikt å forebygge instabilitet som følge av opplevelse av misnøye og eksklusjon. Intervjuordningen kan i henhold til like-muligheter perspektivet være å sikre staten legitimitet i ulike grupper, ved at de oppfatter at de har like muligheter til ansettelse i staten som andre. Dette perspektivet kan videre ha en mer moralsk betydning, der nettopp like muligheter for alle grupper er motivet, og at ordningen skal være et verktøy for å sikre demokratiske rettigheter og sosial forfremmelse. I mangfoldsledelsesperspektivet vil hensikten med intervjuordningen være at økt mangfold (representativitet) skal bidra til å forbedre tjenestene og statens fornybarhet og effektivitet.

3.3 Myndighetenes virkemidler for effektiv implementering av tiltak

Intervjuordningen er et tiltak som er satt i verk i statlig sektor for å oppnå økt mangfold i arbeidsstyrken. Ulike tiltak inngår ofte som elementer i offentlige styringsvirkemidler. Hensikten med dette avsnittet er å kaste et teoretisk lys over hvordan intervjuordningen ble implementert, for på den måten å bidra til å vurdere om ordningen er et effektivt virkemiddel.

Styringsvirkemidler

Statens virkemidler for styring kan kategoriseres i fem; reguleringer eller juridiske virkemidler, økonomiske virkemidler, fysiske virkemidler, organisatoriske virkemidler, samt informasjon (Sverdrup, 2002:38). Virkemidler for styring handler ofte om å utbedre, endre eller påvirke. Dette kan være med fokus på offentlige tjenester, det kan være et ønske om å styre samfunnsutviklingen, eller det kan være et forsøk på å påvirke befolkningens atferd. Virkemidlene kan benyttes på ulike måter, ut fra hvilken hensikt de skal betjene. Juridiske virkemidler kan ha til hensikt å påvirke folks atferd gjennom tiltak som tvang, påbud, forbud eller sanksjoner. Økonomiske virkemidler kan innebære bruk av tiltak som avgifter, subsidier eller støtte- og tilskuddsordninger, som skal bidra til å påvirke aktørers valg av atferd. Informative virkemidler kan være holdnings- eller informasjonskampanjer som skal overtale borgerne til å velge en ønsket atferd (Sverdrup, 2002:39). Fysiske virkemidler kan etter mitt syn være fysiske hinder som for eksempel bygging av Berlinmuren på sekstitallet, og organisatoriske virkemidler kan være å endre organisering av offentlige tjenester som for eksempel NAV-reformen. Virkemidlene griper ofte inn i hverandre, for eksempel slik at informasjon kan være et virkemiddel som skal bidra til å sikre at økonomiske tiltak blir mer styringseffektive (Sverdrup, 2002: 38). Bruk av handlingsplaner er et annet eksempel på anvendelse av styringsvirkemidler, der ulike målsettinger omsettes og konkretiseres i tiltak og handlinger. For eksempel ble intervjuordningen som beskrevet tidligere introdusert som et tiltak under den daværende regjeringens *Handlingsplan mot rasisme og diskriminering* (KRD, 2002).

Ofte benyttes elementer fra flere virkemidler for å fremme ønskede målsettinger gjennom såkalte ”virkemiddelpakker”, for eksempel i form av sosiale programmer eller handlingsplaner. Informasjon og kunnskapsformidling inngår gjerne som et ledd i å påvirke eller modifisere målgruppens atferd i ønsket retning (Sverdrup, 2002:51). Virkemidler er alltid rettet mot særlige målgrupper. En virkemiddelpakke kan bestå av mange tiltak, som hver for seg har ulike målgrupper, og som hver for seg skal bidra til en overordnet målsetting. Intervjuordningen inngikk i en toårig handlingsplan, og tiltaket ble videreført som et enkeltstående tiltak. Det kan tenkes at ordningen mistet noe av sin styrke ved dette.

Hard og myk styring

Av de skisserte styringsvirkemidlene regnes ofte *informasjon* som det svakeste (Sverdrup, 2002:39). I det ligger det at det er forskjell i styrken mellom de ulike virkemidlene. Av den

grunn benyttes også gjerne flere virkemidler i samspill. Valg av virkemidler innebærer etter mitt syn også en vurdering av behovet for om det trengs harde eller myke styringsvirkemidler. Skillet mellom det harde og det myke stammer fra ledelsesforskningen på 1990-tallet (Johnsen, 2010:176). Dette skillet virker å være godt etablert innen ledelse, men innen offentlig styring synes skillet imidlertid ikke å ha blitt brukt i noe særlig grad hittil. Johnsen presiserer at det er vanskelig å skille mellom styring og ledelse (Johnsen, 2010:178). Han definerer imidlertid et skille slik: ”Styring er systemorientert og gjelder samordning av formelle strukturer, og ledelse er personorientert og har med forhold mellom mennesker å gjøre (Johnsen, 2010:188). Det kan være hensiktsmessig å vurdere behovet for henholdsvis ledelse og styring når en målsetting ønskes nådd, og det kan videre være fruktbart å skille mellom hard og myk ledelse, og hard og myk styring. Hard ledelse kan være autoritær, bruke direkte ordrer og i hovedsak rette fokus på resultater, mens myk ledelse kan omfatte medvirkning, utforme mål, og hovedsakelig rette seg mot prosesser. Hard styring kan innebære økonomiske virkemidler, selv om de også kan inngå i myk styring, samt forhold som ikke er gjenstand for forhandling. Myk styring kan ha fokus på virkninger for mennesker, og forhold som kan forhandles om (Johnsen, 2002:188).

Kan intervjuordningen forstås som hardt eller mykt styringsverktøy, og hvilken betydning kan svaret på det spørsmålet ha for tiltakets styrke og gjennomslagskraft? Dette er også spørsmål jeg vil søke etter empiri om, for å besvare i min datainnsamling. Indikatorer på at ordningen er et hardt virkemiddel kan etter mitt syn være for eksempel strenge rapporterings- og redegjørelsesrutiner, ulike sanksjonsmuligheter for avvik fra ordningen, manglende oppfølging, eller tydelige krav til den enkelte virksomhet/etat gjennom styringsdokumenter. Tiltak som benchmarking og offentliggjøring av resultater kan kanskje være eksempel på både et hardt og et mykt virkemiddel. Indikatorer på at ordningen er et mykt virkemiddel kan etter min vurdering være at det er liten grad av rapportering eller oppfølging av ordningen overfor statlige virksomheter. Tiltak som informasjonskampanjer, motivasjonsskapende kurs, faglige nettverk eller lederopplæring, kan også være eksempler som skal forsterke og støtte opp om myke styringsvirkemidler. Bruk av insentiver er etter min vurdering også en styringsform. Herigjennom vil en forsøke å påvirke atferd hos mennesker indirekte ved at de velger atferden som synes mest gunstig. Insentiver kan for eksempel være ulike belønningssystemer. Disse kan være økonomiske, eller de kan være belønning i form av anerkjennelse, positiv omtale, tilbud om videreutdanning, eller annet som ansees som fordelaktig i en organisasjon. Bruk av insentiver vil i hovedsak være en myk styringsform, da

de har fokus på virkning for mennesker, og en kan kanskje forhandle om insentivene. Samtidig kan insentiver innebære økonomiske virkemidler, og dermed være et hardt styringsvirkemiddel.

3.4 mangfold i bakkebyråkratiet

Det tredje forskningsspørsmålet for undersøkelsen er om intervjuordningen kan overføres til kommunesektoren. En stor del av kommunal forvaltning og tjenesteyting utgjør etter min vurdering et bakkebyråkrati. Kommunene tilpasser tjenestene etter lokale behov så langt lovverket tillater, og de ansatte bruker ofte skjønn i tjenesteutøvelsen. For å kunne vurdere intervjuordningens overførbarhet til kommunesektoren, vil jeg i dette avsnittet gi en teoretisk forståelse av bakkebyråkratiet.

Borgernes møte med regjeringens politikk og prioriteringer skjer gjerne i det såkalte ”bakkebyråkratiet”. Michael Lipsky definerer i sin studie fra 1980 bakkebyråkrater som offentlig ansatte som i sin jobbutøvelse er i direkte samhandling med borgere, og som utøver betydelig skjønn i sitt arbeid (Lipsky, 1980:414). Dette vil ifølge Lipsky typisk være lærere, politibetjente, og andre ansatte i rettsvesenet, sosialarbeidere, dommere, og andre ansatte i domstoladministrasjonen, helsearbeidere, samt mange andre offentlig ansatte som tildeler tilgang til offentlige programmer og yter tjenester til dem. Måten som bakkebyråkrater tildeler tjenester eller sanksjoner til enkeltmennesker både strukturerer og begrenser menneskers livsutfoldelse og muligheter. De har stor innflytelse på, og betydning for opplevelse av regjeringens politikk rettet mot offentlige tjenester og ytelser til enkeltindivider. De avgjør borgeres tilgang til regjeringens ytelser og sanksjoner. De overvåker behandling og tjenester som borgere mottar i programmene. De representerer implisitt den konstitusjonelle relasjonen mellom borger og staten (Lipsky, 1980:415).

Bakkebyråkrater kan sies å være regjeringens ytterste linje. Her vises politikkenes konsekvenser og betydning for enkeltmennesker. Bakkebyråkratiet kan ofte bli gjenstand for offentlig debatt og etterforskning. Dette kommer av de ansattes nære relasjoner og samhandling med borgere, og av deres betydning for enkeltmenneskers liv. De utøver stor grad av skjønn, og deres beslutninger kan handle om (om)fordelinger og tildelinger av ytelser og tjenester. Bakkebyråkratenes handlinger kan også komme i fokus for offentligheten, da deres utøvelse av skjønn kan åpne mulighetene for at de vil kunne respondere fordelaktig på vegne av folk (Lipsky 1980:418). Bakkebyråkrati kan også ha stor betydning i et lokalsamfunn. Dominerende institusjoner i lokalsamfunn bidrar til å forme dets identitet, og institusjonenes grad av evne til lydhørhet overfor ulike grupper, kan forsterke eller svekke

deres legitimitet i befolkningen/lokalsamfunnet. Et annet aspekt handler om bakkebyråkratiers sentrale rolle i forhold til grad av stabilitet eller konflikt i lokalsamfunnet. De ansatte kan være agenter for sosial kontroll. De formidler forventninger til passende oppførsel, atferd og holdninger fra tjenestemottakere, og de kan utøve sanksjoner ved brudd på disse.

Mangfold og representativitet kan tenkes å ha ganske stor betydning i bakkebyråkratiet. Kommunens legitimitet i lokalbefolkningen vil kanskje komme tydeligere frem på grunn av nærheten til borgerne. Kommunene kan oppleve at mangfold i arbeidsstyrken vil ha større nytteverdi med tanke på (lokal)tilpasning av tjenestene, og med tanke god skjønnsutøvelse. Mangfold og representativitet kan også ha stor betydning med tanke på å skape stabilitet i lokalsamfunnet. I forhold til statlig sektor utgjør kommunesektoren, slik jeg ser det, i større grad et bakkebyråkrati. Kommunale tjenester skal i større grad tilpasses lokale forhold. Det vil imidlertid internt i en kommune være oppgaver som tilsvarer sentralforvaltningen i staten, der de ansatte mer arbeider med administrasjon og har liten kontakt med borgerne/brukerne.

Teorien om representativt byråkrati bidrar som rammeverk for å forstå intervjuordningens hensikt og innretning. Isolert sett skal intervjuordningen bidra til å øke antall ansatte med innvandrerbakgrunn i staten. Hensikten med dette er å øke mangfoldet i den statlige arbeidsstyrken. Men hvorfor er det viktig? Mangfold som sånn handler etter mitt syn i denne sammenhengen om representativitet. Hva slags representasjon er ønskelig, passiv eller aktiv? En viktig side ved representativitet handler om å sikre staten legitimitet i befolkningen. Dette kan være i et maktperspektiv, eller for å sikre ulike grupper like muligheter til innflytelse gjennom tilsetting i staten. Er dette tilstrekkelige perspektiver til å skape oppslutning hos ledere i staten om visjonen om økt mangfold? Kan perspektivet om mangfoldsledelse medføre en mer nærliggende motivasjon for statlige ledere, ved at mangfold kan bidra til bedre ytelsesevne og effektivitet i organisasjonen? Og kan det i motsatt fall tenkes at fravær av dette perspektivet i den statlige personalpolitikken, kan gjøre ambisjonen om økt mangfold mer teoretisk og fjern for statlige ledere?

Jeg ønsker med bakgrunn i dette teoretiske rammeverket å undersøke i hvilken grad intervjuordningen ble iverksatt ut fra et maktperspektiv, et like-muligheter perspektiv eller at mangfoldsledelsesperspektiv. Hva slags representasjon er ønskelig, passiv eller aktiv? Intervjuordningen fremstår for meg i utgangspunktet som et mykt styringsvirkemiddel. Jeg ønsker å undersøke hvordan intervjuordningen ble implementert, og om den skal forstås som et mykt eller hardt virkemiddel. Mistet ordningen noe av sin styrke, da den ble videreført som enkeltstående tiltak ved handlingsplanens slutt i 2004? Jeg antar at mangfold og

representativitet vil være av stor betydning i bakkebyråkratiet. Jeg ønsker derfor å undersøke hva som vil være betingelsene for at intervjuordningen kan overføres til kommunesektoren på en god måte.

4. Metode for datainnsamling

Som nevnt innledningsvis er forskningsspørsmålene for undersøkelsen hvorfor intervjuordningen ble iverksatt, hvordan ordningen ble implementert, samt om ordningen kan overføres til kommunal sektor. Jeg har i forrige kapittel skissert hvilke teoretiske antakelser som jeg ønsker å få testet i undersøkelsen. Jeg vil i dette kapitlet redegjøre for hvordan datainnsamlingen er gjennomført, og hvordan jeg vurderer datas kvalitet.

4.1 Kvalitativ datainnsamling

Et forenklet skille mellom kvantitativ og kvalitativ metode for datainnsamling er at kvantitative metoder samler inn og registrerer data i form av tall, mens kvalitative metoder samler inn data i form av tekster, lyd og bilde. Det som bestemmer valg er metode er problemstillingen (Johannessen m.fl.2011:103). Problemstillingen og forskningsspørsmålene som jeg har skissert i introduksjonskapitlet krever data som er komplekse og lite kvantifiserbare størrelser. Jeg søker etter å forstå mekanismer og forklaringer bak handlingsvalg og atferd. Intervjuordningen er et tiltak som skal bidra til endret atferd hos de som rekrutterer til ledige stillinger i staten. Når målet er flere ansatte med innvandrerbakgrunn, vil det være rekrutteringsatferden hos ledere og de som rekrutterer i staten som må endres. Det er denne atferden som vil være den avhengige variabel i undersøkelsen min, mens selve intervjuordningen vil være den uavhengige variabelen. Dette er data som omhandler handlingslogikken til intervjuordningen. Hvordan var tiltaket ment å gi effekt?

Jeg vurderer at kvalitativ metode for datainnsamlingen vil være mest hensiktsmessig. Jeg har valgt å benytte kvalitative intervju, som er semi-strukturerte, og med en intervjuguide, som av mine datainnsamlingsmetoder i denne undersøkelsen. Dette supplerer jeg med gjennomgang og analyse av ulike dokumenter som er relevante for undersøkelsen.

Kvalitative intervju

Intervjuer er den mest brukte måten å samle inn kvalitative data på (Johannessen m.fl. 2011:143). Denne formen gir fleksibilitet og mulighet til å få fylldige og detaljerte beskrivelser. Intervjuer er gjerne mer som en dialog, fremfor rene spørsmål-svar seanser. Informanten får mulighet til å reflektere og eventuelt reformulere seg underveis. Menneskers erfaringer og oppfatninger kommer best frem når informanten kan være med å bestemme hva som tas opp i intervjuet. Dette er imidlertid også en innsamlingsmetode som har utfordringer. Et intervju er en relasjon mellom to mennesker, og hvilken informasjon som kommer ut av

intervjuet avhenger av denne relasjonen. Det kan være flere faktorer som påvirker informantens presentasjon av oppfattelser og holdninger, samt grad av refleksjon underveis i intervjuet. Informantens oppfattelse av intervjueren kan for eksempel påvirke intervjuet og relasjonen. Egenskaper som kjønn, alder, etnisk tilhørighet, oppførsel og utseende kan skape enten nærhet eller avstand mellom intervjuer og informant (Johannessen m.fl., 2011:151). Dette er forhold som er viktig å være oppmerksom på i intervjuet.

Det kvalitative intervjuet kan være mer eller mindre strukturert. Et *ustrukturert intervju* er uformelt og har åpne spørsmål. Et *semistrukturert intervju* har en overordnet intervjuguide som utgangspunkt, men er mer fleksibelt i forhold til spørsmål, rekkefølge og tema. Semistrukturerte intervju er den mest utbredte formen i kvalitativ forskning (Johannessen m.fl., 2011:147).

Informantutvalg

Hensikten med kvalitative undersøkelser er ofte å få mest mulig kunnskap om et fenomen, gjerne med fyldige beskrivelse, fremfor å foreta statistiske generaliseringer. Utvalg av informanter kalles i metodelitteraturen *strategisk utvelgelse* (Johannessen m.fl., 2011:110). Her velger forskeren ut aktuell målgruppe for å få samlet nødvendig data, for deretter å velge ut personer fra målgruppen som skal delta i undersøkelsen. Utgangspunkt for utvelgelse av informanter er med andre ord ikke *representativitet*, men *hensiktsmessighet* (Johannessen m.fl., 2011:111). Det har utviklet seg en praksis, der det for mindre prosjekter er vanlig med et utvalg på 10-15 informanter. I undersøkelser med begrenset tid og økonomi til rådighet, som for eksempel i studentprosjekter, kan det være nødvendig å begrense utvalget til færre enn 10 intervjuer (Johannessen m.fl., 2011:108).

Målgruppen for intervjuordningen er ledere i staten som rekrutterer til ledige stillinger. Tiltaket administreres samlet for hele statlig sektor av KMD. Ut fra egen erfaring og kjennskap til rekrutteringsprosesser i arbeidslivet, vil ofte HR-funksjonen i organisasjoner ha en rolle i rekrutteringer. Jeg har av den grunn vurdert linjeledere i staten og HR-ledere som aktuelle informanter for min datainnsamling. Jeg har rekruttert informanter som både representerer bakkbyråkratiet og sentralforvaltningen. I tillegg har jeg valgt å få en informant fra KMD. Informantene rekrutterer til ledige stillinger selv, og/eller de har en rolle i rekrutteringer i organisasjonen. Jeg har rekruttert informantene personlig, gjennom mitt profesjonelle nettverk i jobbsammenheng. En av informantene har jeg truffet tidligere i

jobbsammenheng. De øvrige informantene kjenner jeg ikke. Utvalget er på seks informanter. De fordeler seg som følger:

- Avdelingsdirektør i KMD
- HR-leder ved en region i Statens Vegvesen
- HR-leder i Skattedirektoratet
- Avdelingsdirektør i Toll- og avgiftsdirektoratet
- Statlig leder av et NAV-kontor i Oslo øst
- Statlig leder på et NAV-kontor i Oslo sentrum/vest

Jeg utarbeidet to intervjuguider. En intervjuguide for intervju med informanten i KMD, som representerer instansen som har et overordnet faglig ansvar for intervjuordningen og statlig personalpolitikk for øvrig (Vedlegg 2). Den andre intervjuguiden er for intervju med de øvrige informantene (Vedlegg 3). Jeg har gjennomført intervjuene personlig. Intervjuene ble tatt opp og transkribert for videre analyse. Alle mine informanter har fått oversendt det transkriberte intervjuet til gjennomlesing og godkjenning. Jeg har valgt å anonymisere sitater fra informantene, da deres organisatoriske tilhørighet ikke er sentralt for undersøkelsen, bortsett fra informanten i KMD, hvis organisatorisk tilhørighet nettopp har betydning for undersøkelsen. Denne informanten har godkjent sitatene. Jeg har i forkant orientert informantene om deres anonymitet, og hvordan jeg har planlagt å oppbevare og behandle data. Se vedlagt informasjonsskriv (vedlegg 1). Undersøkelsen er godkjent hos personvernombudet ved Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

Dokumentgjennomgang

Jeg har supplert data fra intervjuene med data fra gjennomgang og analyse av ulike dokumenter. Jeg har benyttet bakgrunnsdokumenter i forbindelse med innføring av intervjuordningen, samt både administrative og politiske dokumenter, som berører intervjuordningen spesielt, eller som vedrører personalpolitikk i staten og mangfold og integrering i arbeidslivet. Data fra dokumentgjennomgangen kan sies i større grad å være uttrykk for myndighetenes, eller overordnet politisk nivå sine intensjoner om mangfold i staten, og om intervjuordningen spesielt. Dokumentene fremkommer i litteraturlisten. Dette er dokumenter som handlingsplaner, NOU'er, Stortingsmeldinger, Stortingsproposisjoner, evalueringer, Tildelingsbrev, Statens personalhåndbok, samt fagstoff presentert på ulike statlige nettsider.

Systematisering av data

I kvalitative undersøkelser består datamaterialet gjerne av store mengder tekst. For å kunne gjennomføre analysearbeidet på en god måte, må datamengden reduseres og systematiseres. Materialet må organiseres for å få oversikt og identifisere særlige mønstre (Johannessen m.fl., 2011:187). Det kan gjøres på flere måter. I min analyse av datamaterialet har jeg valgt en kategoribasert inndeling av data, som går ut på å konstruere et system av kategorier, som svarer til undersøkelsens problemstillinger. Jeg har kategorisert informasjonen i de transkriberte intervjuene, og fra dokumentgjennomgangen med utgangspunkt i forsknings-spørsmålene slik:

- Hvorfor ble intervjuordningen iverksatt? Informasjon om intensjonen bak tiltaket. Hva er den overordnede målsettingen? I hvilken grad er motivet fundert i at representasjon skal være passiv eller aktiv. I hvilken grad er motivet fundert i de tre perspektivene på representativt byråkrati som makt, like-muligheter eller mangfoldsledelse?
- Hvordan ble intervjuordningen ordningen implementert? Informasjon om hvordan intervjuordningen var ment å gi effekt (handlingslogikken til tiltaket), og hvordan informanten opplever og vurderer dette i virkeligheten. Informasjon om bakgrunn for valg av intervjuordningens utforming, som styringsvirkemiddel, samt om implementering av ordningen. Benyttes det insentiver i implementeringen og organiseringen av ordningen? Er det indikatorer på at ordningen er et mykt eller hardt styringsvirkemiddel?
- Kan intervjuordningen overføres til kommunal sektor? Informasjon om mangfoldets og intervjuordningens betydning i bakkebyråkratiet. Informantens oppfattelse og vurdering av hva nærhet til borgerne/brukerne har, samt betydningen og verdien av en mangfoldig arbeidsstyrke. Informasjon om informantens vurdering av suksesskriterier for intervjuordningen og dens overførbarhet til kommunal sektor. Informantens anbefalinger til organisering og implementering av tiltaket i en kommune.

4.2 Vurdering av datas kvalitet i undersøkelsen

Vurdering av datainnsamling i en kvalitativ undersøkelse kan gjøres ut fra begrepene *reliabilitet, begrepsvaliditet, overførbarhet og bekreftbarhet* (Johannessen m.fl., 2011:243).

Reliabilitet

Reliabilitet i kvalitative undersøkelser fokuserer data som samles inn. Forskeren kan styrke datas pålitelighet (reliabilitet) ved å gi leseren en grundig beskrivelse av konteksten, samt en åpen og detaljert beskrivelse av fremgangsmåten i undersøkelsen (Johannessen m.fl., 2011:243-244). I introduksjonskapittelet og i bakgrunnskapittelet har jeg beskrevet intervjuordningens kontekst. I det foregående avsnittet har jeg gjort rede for fremgangsmåte i undersøkelsen.

Begrepsvaliditet

Begrepsvaliditet (troverdighet) i kvalitative undersøkelser handler om i hvilken grad metodene og funnene i en undersøkelse representerer virkeligheten og samtidig reflekterer hensikten med studien på en god måte. Troverdighet til en undersøkelse dreier seg særlig om forskerens bevissthet om metodiske feil i både datainnsamlingen, og i analysen av data (Johannessen m.fl., 2011:244). I en intervju situasjon er det uunngåelig at intervjueren påvirker informantens svar, bevisst eller ubevisst gjennom for eksempel kroppsspråk, antrekk, stemmeleie og holdninger. Jeg forsøkte i størst mulig grad å ha oppmerksomhet på dette i intervjuene mine ved å opptre vennlig, men nøytralt, skape en god atmosfære i intervju situasjonen, følge intervjuguiden, men samtidig stille oppfølgingsspørsmål. Jeg har forsikret informantene anonymitet, i håp om å få mest mulig ærlige svar. Informantene har vært klar over at jeg ved siden av masterstudien arbeider i IMDi. Jeg kan ikke være helt sikker på i hvilken grad at informantene kanskje har forsøkt å gi svar som kan synes integreringsmessig ”politisk korrekte”. For å unngå det, har jeg i enkelte sammenhenger bedt informanten reflektere over hvordan han/hun tror at andre ledere oppfatter en aktuell problemstilling.

En annen metodisk utfordring i kvalitative undersøkelser handler om at det er forskeren selv som behandler og siler all informasjon, som derved i større eller mindre grad vil være subjektiv. En måte å redusere denne feilkilden kan være å la informantene bekrefte eller gi tilbakemelding på resultatene av analysen, eller ved å la andre kompetente personer analysere det samme datamaterialet (Johannessen m.fl., 2011:247). Av tidsmessige grunner har jeg ikke hatt anledning til å be om bekreftelse på resultatene fra informantene mine. Jeg har i stedet drøftet resultatene med min veileder på denne masteroppgaven. Jeg har imidlertid gitt informantene de transkriberte intervjuene til gjennomlesing og godkjenning.

Jeg opplever at datainnsamlingen og analysen i hovedsak er skjedd i tråd med hva som kreves i kvalitative undersøkelser i samfunnsforskning. Jeg har forsøkt å unngå at data skal bli påvirket eller forvrengt i systematiseringen og analysen, slik at de fremstiller virkeligheten på best mulig måte. De metodiske svakhetene gjør imidlertid at jeg etter min vurdering må utvise forsiktighet i mine konklusjoner av analysen.

Overførbarhet

Forskning kan ikke begrenses til ren innhenting av informasjon. Informasjonen systematiseres og analyseres, og forskningen har som mål å kunne trekke slutninger utover de umiddelbare opplysningene som er samlet inn (Johannessen m.fl., 2011:247-248). Jeg har i min datainnsamling spesifikt søkt etter informasjon om hva som kan ha overføringsverdi fra den statlige intervjuordningen til kommunal sektor. Informantene er bedt om å vurdere suksesskriterier for intervjuordningen, samt forsøke å komme med anbefalinger til en kommune. Gjennom en slik øvelse tror jeg for øvrig også at jeg indirekte får informasjon om informantens vurdering av intervjuordningen i seg selv. I analysen fremstiller jeg data som kan ha overføringsverdi til kommunesektoren spesielt, men det kan tenkes at dette også kan ha relevans for andre sektorer i arbeidslivet. Analysen bidrar også med en vurdering av intervjuordningen som styringsvirkemiddel, og måten den er implementert på. Dette kan eventuelt være overførbart i vurdering av implementeringen av andre tiltak og styringsvirkemidler.

Bekreftbarhet

Bekreftbarhet handler om å sikre at undersøkelsens funn ikke er et resultat av forskerens subjektive holdninger (Johannessen m.fl., 2011:249). Som beskrevet over, er dette er særlig utfordring i kvalitative undersøkelser, der forskeren er sitt eget instrument som kan påvirke sine informanter, og som må bruke sine egne vurderinger av informasjonsinnhenting i et intervju. Bekreftbarhet kan oppnås ved for eksempel å søke støtte for egne funn i andre undersøkelser, og ved å redegjøre for valg og vurderinger gjort underveis i undersøkelsen. Det har ikke lyktes meg å finne lignende tiltak som den statlige intervjuordningen i andre land, eller i andre sektorer enn arbeidslivet. Det er dermed lite tilgjengelig forskning som jeg kan støtte meg på, og det er derfor vanskelig å få bekreftet mine funn fra andre undersøkelser. Jeg har forsøkt å behandle mina data mest mulig objektivt, samt å redegjøre for mine valg og vurderinger i undersøkelsen.

Med dette har jeg redegjort for hvordan jeg har samlet inn data, hvordan dette er systematisert og analysert. Jeg har videre redegjort for hvordan jeg vurderer datas kvalitet i undersøkelsen. Som nevnt tidligere, finner jeg at innsamlingsmetodene og måten jeg har analysert datagrunnlaget er i tråd med kravene innen kvalitativ forskning. Jeg vil imidlertid utvise forsiktighet med å trekke klare konklusjoner, da det også i undersøkelsen min er metodiske svakheter. Den største metodiske svakheten er etter min vurdering at jeg ikke har fått eliminert ”intervjueffekten” ved å la informantene gjennomgå resultatene/funnene av analysen. Jeg fikk ikke tilstrekkelig tid til å kvalitetssikre data på best mulig måte. Dette har jeg forsøkt å kompensere for ved å gi en grundig redegjørelse overfor leseren for mine valg og vurderinger i undersøkelsen. I tillegg kan det kanskje også diskuteres om seks informanter er tilstrekkelig antall.

5. Presentasjon av empiri

Som beskrevet i forrige kapittel har jeg inndelt datamaterialet i tre kategorier:

- Hvorfor ble intervjuordningen iverksatt?
- Hvordan ble intervjuordningen ordningen implementert?
- Kan intervjuordningen overføres til kommunal sektor?

Jeg vil i dette kapittelet presentere funn fra datainnsamlingen.

5.1 hvorfor ble intervjuordningen iverksatt?

I dokumentgjennomgangen finner jeg følgende om dette spørsmålet:

Som beskrevet i innledningen over, ble intervjuordningen første gang introdusert i 2002 som et tiltak under den daværende regjeringens *Handlingsplan mot rasisme og diskriminering*.(KRD, 2002). Ordningen innebar en plikt for alle statlige virksomheter til å innkalle minst en søker med innvandrerbakgrunn til intervju ved tilsetninger, såfremt at søkeren er kvalifisert for stillingen. Tiltaket ble innført som et toårig prøveprosjekt.

På KMDs hjemmesider står det i dag om mangfold i staten: ”Målet er at de ansatte skal speile mangfoldet i befolkningen. Større mangfold vil gi virksomhetene bredere kunnskap, og dermed bedre mulighet for å lykkes med sine oppgaver” (KMD, 2014).

KMD har ansvaret for å utforme den overordnede personalpolitikken i staten, og skal legge til rette for at de personalpolitiske tiltakene blir iverksatt. Sentrale elementer i denne personalpolitikken er god og effektiv personalforvaltning, kompetanseutvikling, og en karriere- og ledelsespolitikk som bidrar til at staten kan løse sine oppgaver til beste for innbyggerne. ”Statlige virksomheter skal ta i bruk hele bredden av det norske arbeidsmarkedet. Målet er at de ansatte skal speile mangfoldet i befolkningen” (KMD, 2014). Mangfold vil bidra til at staten rekrutterer viktig kompetanse, og sikrer inkludering av arbeidssøkere med ulik bakgrunn. Det er ikke bare plikten til å forhindre diskriminering av bestemte arbeidssøkere som er vesentlig for den statlige personalpolitikken, men også betydningen av mangfoldsperspektiv som et fortrinn for å sikre bredest mulig rekruttering (FAD, 2013). I forslag til statsbudsjettet for 2014 skriver regjeringen også:

”Det er viktig at offentlig sektor har ein mangfoldig arbeidsstyrke som speglar befolkninga, slik at han kan tilby best moglege og likeverdige tenester. Dette vil også medverke til styrkt tillit til det offentlege tenesteapparatet i befolkninga. Offentleg sektor skal gå føre med eit godt døme” (BLD, Prop 1 S 2013-2013).

I Statens personalhåndbok 2014 står det videre: ” Mangfold når det gjelder medarbeidernes bakgrunn gir grunnlag for kreativitet, konstruktive brytninger, utvikling og fornyelse i statlige virksomheter” (KMD, 2014).

Informantene melder dette om hvorfor intervjuordningen ble iverksatt:

Mitt inntrykk er at informantene mine i hovedsak ser den overordnede hensikten med mangfold i staten som å sikre legitimitet ved å speile sammensetningen i befolkningen. ”Vi som offentlige tjenesteytere er ekstremt avhengig av legitimitet i befolkningen – har vi kompetanse, har vi legitimitet.” Legitimitet i befolkningen virker på meg til å ha stor betydning for dem, også i hverdagen. Flere av informantene trekker også frem mangfoldets betydning for egen oppgaveløsning. ”Mangfold gjør noe med tjenesten. Med ulike referansebakgrunn, ulike meninger, etc., får du mer brytninger, positivt sett, i personalgruppa. Vi blir flinkere til ikke å ta vedtatt sannheter for gitt.” Denne informanten trekker imidlertid frem at mangfold, for ham, ikke bare har den etniske dimensjonen. samt Det kan være en felle bare å sette fokus på bare en sosial distinksjoner, etnisitet, i rekrutteringen, sier han. En annen informant trekker frem at det å speile befolkningen er viktig i beslutningsprosesser. ”Vi kan ta mer riktige beslutninger, for eksempel universell utforming i byggeprosjekter. Mangfold kan bidra med nyttig kompetanse.”

Informantene ser etter min vurdering også den overordnede hensikten med mangfold i staten ut fra perspektivet representativitet for å sikre like muligheter. Det kan virke som at representasjon ønskes å være mer aktiv i form av at ansatte skal bruke egen referanseramme og verdigrunnlag inn i oppgaveløsningen. Det er likevel mitt inntrykk at for informantene har hensikten med selve intervjuordningen noe mindre betydning for dem i hverdagen. For flere av informantene er tilfanget av kvalifiserte søkere med innvandrerbakgrunn såpass positivt, at det ofte blir kalt inn inntil flere av disse til intervju. For alle informantene var riktig kompetanse den viktigste faktoren, når de velger kandidater til intervju. Å kalle inn personer til intervju for å overholde en statlig plikt virker mindre meningsfylt for dem. ”Da inviterer jeg jo til et intervju, som jeg egentlig vet ikke blir noe av. Da er det en unødvendig øvelse som bare er tidskrevende.” Intervjuordningen fremstår i seg selv ikke som tiltak som bidrar til å styrke mangfoldet i deres egen enhet. Jeg får inntrykk av at informantene ser på tiltaket som et virkemiddel til å synliggjøre at staten (og offentlig sektor) har et særlig ansvar å gi personer fra utsatte grupper en mulighet til komme inn på arenaen (intervjuet), som kan være nøkkelen til en jobb. ”Mange innvandrere sliter med å komme inn på arbeidsmarkedet. Offentlig sektor har et større ansvar her.” En annen sier: ” Staten gir et signal ved å gjøre det. Man er opptatt

av å prøve å skape en arbeidsplass for de som oppfatter det er vanskeligere å få en jobb. Staten gir også et signal om at vi bør se verdien av det selv.” En av informantene er imidlertid ganske tydelig på at mangfold har betydning for tjenesten han er ansvarlig for, og at hensikten derfor også handler om utvikling og fornying. Han sier:

”Det gjør noe med tjenesten. Med ulike referansebakgrunn, ulike meninger etc., så får du mer brytninger, positivt sett, i medarbeidergruppa. Her har vi mange som stiller spørsmål ved veldig mye. Vi blir kanskje flinkere til ikke å ta vedtatte sannheter for gitt. Så det endrer tjenesten.”

Denne informanten vurderer videre at rekruttering er en strategisk handling. Han sier: ” Det handler først og fremst om kompetanse, og sekundært om bydelen, hvem som bor i bydelen. Det har ingenting med kvotering eller et reglement å gjøre – bare med strategisk rekruttering.”

Jeg har ikke funnet data, verken i dokumentgjennomgangen eller i intervjuene, som indikerer i hvilken grad mangfold i staten (og representasjon av ulike grupper i arbeidsstyrken)er ment å være passiv eller aktiv.

5.2 Hvordan ble intervjuordningen implementert?

For å kunne vurdere om intervjuordningen er et vellykket tiltak, har jeg søkt etter data om hvordan ordningen ble implementert. Tiltak iverksettes med en intensjon om å oppnå et mål eller en ønsket effekt, og måten dette skal oppnås på utgjør tiltakets handlingslogikk. For å forstå hvordan intervjuordningen ble implementert, har jeg søkt etter data blant annet om ordningens handlingslogikk. Dette kan også bidra til å forklare om ordningen ble iverksatt som et mykt eller et hardt styringsvirkemiddel.

Handlingslogikken

Det har vist seg vanskelig å finne noe som helst om intervjuordningens handlingslogikk i dokumentgjennomgangen. Jeg finner hovedsakelig informasjon om intensjonene og målsettingene for ordningen. Jeg finner det overraskende at det tilsynelatende ikke foreligger dokumentasjon eller nedfelte refleksjoner over hvordan dette tiltaket skulle virke og bidra til god måloppnåelse da det ble innført. I sin evaluering av Handlingsplan for likebehandling og økt rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til stillinger i Oslo kommune (Econ Pöyry, 2008) konkluderer Econ Pöyry (nå: Pöyry Norge) med at intervjuordningen er et av de tiltakene i handlingsplanen som ”.er mest egnet som generelle tiltaksom er relevante uavhengig av type virksomhet, og som kan følges opp og rapporteres på en enkel måte. Begge

tiltakene er lite ressurskrevende, svært konkrete, og kan ha både en direkte effekt, og en indirekte effekt ved at de virker bevisstgjørende” (Econ Pöyry, 2008:91). Kan dette tyde på at handlingslogikken til den statlige intervjuordningen i utgangspunktet var å sette fokus påbevisstgjørende prosesser? Dette har jeg ikke funnet svar på i dokumentgjennomgangen. Utsagn fra informantene kan imidlertid understøtte denne tanken.

Informanten i KMD var ikke selv tilsatt i departementet da intervjuordningen ble iverksatt. Han kunne ikke bidra med direkte informasjon om tiltakets handlingslogikk. Han og de øvrige informantene hadde imidlertid selv refleksjoner hva som er intervjuordningens handlingslogikk.

”Det ideologiske bakteppet er jo at det er en utfordring at folk ikke får vist seg frem, og at man tenker at man ved å ha et krav til å kalle folk inn til intervju, så får man vist seg frem.” En annen informant sier det omtrent det samme: ” Det er vel en tro på, at når du får anledning til å vise deg frem og presentere din kompetanse, i et fysisk møte, gjør det vanskeligere å avvise en person.” Informanten i KMD påpeker at tilsettingsprosesser, også i staten, er en ganske ensom prosess. Den enkelte leder må selv gi en stillingsbeskrivelse og profil, og definere ønsket kompetanse og personlige egenskaper, og også stå for disse vurderingene ved innstilling til ansettelsen. ”Det å tilsette en person er en svært viktig beslutning i en virksomhet.” Informanten tillegger: ”Det er mange usikkerhetsmomenter som kan gjøre det kanskje litt lett å legge denne søknaden til side. I et møte vil det nok være lettere å redusere de usikkerhetsmomentene, og gi personen reelt sett en sterkere sjanse til å synliggjøre sine kvalifikasjoner, både formelle, erfaringsmessige og personlige.”

Undersøkelsens data på intervjuordningens handlingslogikk gir i seg selv ikke et dekkende grunnlag til å vurdere tiltakets vellykkethet. Handlingslogikken vil kanskje stå tydeligere frem ved å se på hvordan ordningen er implementert og organisert.

Implementering og organisering

Som beskrevet tidligere var AID ansvarlig for oppfølging og evaluering av handlingsplanen. I tillegg til å peke på at intervjuordningen er et eksempel på et tiltak som gir resultater etter kort tid, peker AID i sluttrapporten også på at nettopp det å bli kalt inn til intervju er det største problemet. ”Når de gjennom jobbintervju får muligheten til å vise sine kvalifikasjoner, får en relativt stor del av dem (28 % av dem som er intervjuet), stillingen” (AID, 2006). FAD (som hadde gjennomføringsansvar for dette tiltaket i handlingsplanen) vurderte også den gang dette resultatet som positivt.

På bakgrunn av disse erfaringene besluttet det at ordningen skal bli permanent fra 2004.

I Personalmelding 2004-12 skriver FAD (den gang Moderniseringsdepartementet) at:

”Tiltaket i handlingsplanen om å innkalle minst én søker med innvandrerbakgrunn til intervju, har blitt evaluert og det er nå besluttet å gjøre tiltaket permanent. Som en oppfølging av tiltaket, vil det hvert annet år tilrettelegges for en enkel rapportering med basis i samme form som nylig ble gjennomført” (FAD, 2004).

I samme personalmelding (PM 2004-12. FAD, 2004) fremkommer det også at det skal gjennomføres rapportering på tiltaket fra statlige virksomheter annet hvert år. Den seneste kartleggingen gjennomført av FAD i 2008 på bakgrunn av rapporteringer fra statlige virksomheter, viste at 33 prosent av innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn som var innkalt til intervju, ble ansatt.

Som jeg skriver i innledningen har intervjuordningen ikke blitt evaluert av ekstern part. Det foreligger etter min kjennskap bare begrenset kunnskap om effekten av et slikt tiltak. Det har lyktes meg å finne to studier som berører temaet; evaluering av Oslo kommunes Handlingsplan for likebehandling og økt rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til stillinger i Oslo kommune (Econ Pöyry, 2008), samt en masteroppgave i statsvitenskap om intervjuordningens effekt i Kommunal- og regionaldepartementet.

Econ Pöyry gjennomførte i 2008 en evaluering av Oslo kommunes Handlingsplan for likebehandling og økt rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til stillinger i Oslo kommune (Econ Pöyry, 2008). Tiltak 5 i handlingsplanen omhandler ordning med å innkalle minst en person med minoritetsbakgrunn til intervju. Evalueringen innebar vurdering av måloppnåelse ut fra registerbasert data og statistikk (Econ Pöyry, 2008:13), spørreundersøkelse rettet mot ledere i kommunen (Econ Pöyry, 2008:14), og en case-studie (Econ Pöyry, 2008:17). ”..den samlede måloppnåelsen belyses i statistikken, mens casene gir dybdeinformasjon om hensiktsmessigheten og effekten av tiltakene.” (Econ Pöyry, 2008:19) ”Vi konkluderer med at den *har hatt en positiv bevisstgjørende effekt*, men det er usikkert i hvilken grad den har bidratt direkte til måloppnåelse.” (Econ Pöyry, 2008)

I en masteroppgave i statsvitenskap ved Universitet i Oslo vurderer Sadegh M. Nazarzadeh effekten av intervjuordningen i KRD (Nazarzadeh, 2005). I sine avsluttende bemerkninger skriver Nazarzadeh at han ikke finner at intervjuordningen har hatt noen effekt i form av økt jobbtilbud til innvandrere i KRD, eller ved økt andel innvandrere innkalt til intervju. Han antar at noe av forklaringen på den uteblitte effekten kan ha å gjøre med negative stereotypier

overfor kandidater med innvandrerbakgrunn hos rekrutteringsansvarlige. Nazarzadeh viser imidlertid til at det er høstet positive erfaringer med dette tiltaket i andre statlige foretak (Nazarzadeh, 2005).

Informanten i KMD forteller at det ble gjennomført undersøkelser på bakgrunn av innrapporteringer fra statlige virksomheter. ”Vi så gjennom undersøkelsene at vi hadde klart å redusere det første hinderet. Vi så også at en større andel av de som kom inn til intervju ble tilsatt, og vi så at virksomhetene opptrådte lojalt til de retningslinjene som er gitt.” rapporteringen til departementet ble etter hvert avviklet. Dette hadde ifølge informanten i KMD blant annet sammenheng med at det ble innført nye rapporteringer i henhold til likestillings- og diskrimineringslovgivningen, der statlige virksomheter (og andre) skal redegjøre for at de jobber aktivt, systematisk og planmessig med mangfold. ”Det skal alle rapportere på dette gjennom sine prop’er, og i de større virksomhetene i sine årsrapporter. Det er et omfattende rapporteringsarbeid, og derfor sluttet vi med egen rapportering til oss på dette.”

Intervjuordningen omtales ikke spesifikt i noen av tildelingsbrevene til de fire etatene som informantene representerer. Finansdepartementet påpeker imidlertid i tildelingsbrevet til for eksempel Skatteetaten i punkt 4.1.2, om Personalforvaltning, at etaten skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering, og at det er et sentralt personalpolitisk mål i staten å sikre at arbeidsstyrken gjenspeiler sammensetningen i den yrkesaktive delen av befolkningen.

Intervjuordningen fremstår som en tydelig plikt for alle statlige virksomheter. Den fremstår imidlertid ikke som en plikt som griper sterkt inn i den enkelte leders handlingsrom når de rekrutterer til ledige stillinger. ”Ordnningen gjelder ikke de som ikke er kvalifisert til stillingen. Kvalifikasjonsprinsippet er grunnleggende for staten.” en annen informant sier: ”Dette er jo et veldig snilt tiltak! Det smaker av litt av et typisk nordisk kompromiss. Du legger en viss føring, men du tar ikke steget helt ut og sier at du *skal* rekruttere bredt. Du skal *innkalle* bredt. Man har sagt A, men ikke B.” Så hvorfor har man valgt en slik utforming? Siden kvalifikasjonsprinsippet fortsatt gjelder, er det ikke snakk om kvotering, slik jeg ser det. Jeg ba informantene om å reflektere over dette. Informanten i KMD sier: ” Jeg tror en kvoteringsløsning er vanskeligere å få forankret politisk. Det er det ene. Så har vi også sett reaksjoner i innvandremiljøene omkring at kvoteringsordninger kan virke stigmatiserende.” En annen informant sier: ”Å velge en kandidat med innvandrerbakgrunn til fordel for andre mer kvalifiserte søkere er kvotering, og det er vi jo ikke pålagt. Et pålegg kan kanskje ha noe

effekt, men ikke mye, tror jeg.” en annen informant sier: ”Det er sikkert også en politisk dragkamp, hvor sterkt vi ønsker å kvotere. Men det er klart at det hjelper å komme til intervju! Du kan markedsføre deg på en bedre måte.” Pålegg er jo noe svært få er glad for å få. Å skape motivasjon med engasjement og informasjon er en bedre måte enn kvotering.” Gjennom intervjuene får jeg inntrykk av at det er forholdsvis stor variasjon mellom statlige etater på hvordan de arbeider med mangfold for øvrig, og på hvordan intervjuordningen er organisert og plassert i forhold til øvrig mangfoldarbeid. Informanten i KMD bekrefter at de ser tydelige forskjeller mellom de ulike departementsområdene i andel ansatte med innvandrerbakgrunn. Noe, mener informanten, er ganske forklarlig: ”Vi har KD-sektoren med universitets- og høyskolesektoren som har veldig høy andel helt naturlig.” I noen av etatene som informantene representerer virker det til at mangfoldarbeidet er tydelig forankret hos topplederen gjennom strategier, definerte mål, og egne planer og tiltak. Tiltak rettet direkte mot lederne i form av opplærings- og/eller bevisstgjøringsprogrammer går igjen i disse etatene. ”Å ha en forankring i toppledelsen, hos direktøren, er veldig viktig. Vi har et område som alle lederne blir målt på.” En annen informant forteller om deltakelse i et opplæringsprogram for ledere: ”Her blir det gitt tid til å drøfte forhold som man kanskje tenkte var et problem, men som gjennom diskusjon kanskje ikke er det likevel. Det var en bevisstgjøring som jeg synes var en god ting.” Intervjuordningen fremstår, overraskende for meg, i disse etatene ikke klart som en del av de øvrige strategiene og planene. På direkte spørsmål om dette svarer en informant: ”Det er jeg faktisk ikke helt sikker på... men jeg tror det ikke.” Hun reflekterer videre: ”Det er jo egentlig et tiltak som fort kan iverksettes uavhengig av planer. Planen vår er nok ikke på det detaljeringsnivå. Det er kanskje også fordi intervjuordningen er en forpliktelse som statlig aktør.”

Jeg finner ikke noe i dokumentgjennomgangen som viser at intervjuordningen er implementert med bruk av noen form for insentivordning. Et insentiv kunne for eksempel være å ”benchmarke” statlige etater i forhold til hverandre på måloppnåelse. De med positive resultater kunne bli presentert og fått positiv omtale. Ingen av informantene forteller om insentivordninger i egen etat. En av informantene vektlegger likevel at dette kan ha betydning å støtte opp om tiltaket. Han sier: ” Det må legges incentiver til å gjøre det. For å endre rekrutteringskultur, så må det kanskje ligge noen incentiver der, positive eller negative. Et eksempel på negative incentiver kan jo være loven.”

Hos de fleste av informantene fungerer rekruttering (og intervjuordningen) slik at linjelederne selv foretar vurderinger av hvem som skal innkalles til intervju (hos flere av informantene

skjer slike vurderinger gjerne i samarbeid eller i samråd med HR), gjennomfører intervjuene, og lager innstilling som fremmes til et sentralt tilsettingsråd. I innstillingen skal de blant annet redegjøre for antall kvalifiserte søkere med innvandrerbakgrunn som ble innkalt til intervju, og eventuelt begrunne hvorfor ikke. Avvik fra plikten (intervjuordningen) vil bli påpekt av HR eller eventuelt andre i tilsettingsrådet. ”Ledere blir tvunget til å si noe om hvorfor søkere som har en ikke-vestlig bakgrunn ikke har blitt kalt inn til intervju. Det må dokumenteres. Det er en bevisstgjøring.”

På grunn av stort tilfang av kvalifiserte søkere med innvandrerbakgrunn, har flere av informantene ikke opplevd at intervjuordningen har vært et særlig styrende eller tyngende tiltak. En annen informant opplever at ordningen egentlig ikke er særlig relevant for hans avdeling. Han rekrutterer hovedsakelig fagutdannede. ”Noen ganger blir en med innvandrerbakgrunn kalt inn til intervju, på tross av at det er mange andre som er kvalifisert. Vedkommende kan være nyutdannet, med litt dårligere karakterer enn andre. Du vet på forhånd at det skal utrolig mye til for at vedkommende når opp til stillingen. Akkurat da, så blir ordningen en unødvendighet. Men vi forholder oss til plikten.” Informantene synes også å vurdere intervjuordningen som en grei påminnelse til ledere. ”Denne ordningen er verken veldig tyngende eller problematisk for meg. Man blir vel minnet om verdien av mangfold ved denne plikten.”

Handlingslogikken til intervjuordningen fremstår ikke særlig tydelig. Det kan imidlertid tyde på at data i både dokumentgjennomgangen og intervjuene understøtter tanken om at rekrutteringsatferden til ledere er den avhengige variabelen, som intervjuordningen skal bidra til å påvirke/endre.

5.3 Kan intervjuordningen overføres til kommunal sektor?

For å kunne vurdere om intervjuordningen kan overføres til kommunal sektor, har jeg søkt etter data om mangfoldets betydning i bakkebyråkratiet, og data om hva som vil være suksesskriterier for overførbarhet.

Informantene representerer både sentralforvaltningen og bakkebyråkratiet. De reflekterer alle ganske likt over mangfoldets betydning for bakkebyråkratiet, og om intervjuordningens relevans i bakkebyråkratiet. Deres umiddelbare reaksjon er at mangfold klart har større betydning i bakkebyråkratiet, men dernest at mangfold bør ha like stor betydning i sentralforvaltningen. Informantene som selv representerer bakkebyråkratiet ser klart størst verdi og egennytte i mangfoldet. ”Det har å gjøre med å ha en medarbeidergruppe som kan

reflektere hvem brukerne er og kan relatere seg til ulike livserfaringer og grupper. Det blir helt avgjørende for oss.” ”Vi kunne jo velge å rekruttere kun skoleflinke akademikere i aldersgruppen 26-32 fordi vi får så mange søknader, men det ville gi dårligere tjenester.” En annen sier at: ” En ting er møtet med brukerne, at kontoret speiler befolkningen visuelt. Det er vel så viktig at veilederne her har en forståelse i sin saksbehandling, i sin hele sin utøvelse. Vi møter folk gruppevis og individuelt.” Informantene fra sentralforvaltningen oppfatter på samme måte at mangfold kan ha større betydning for deres førstelinje. ”Der ute i regionen vil de nok ha et større fokus på egen nytte av å ha et mangfold i sine egne ansattes rekker, nettopp fordi man er der ute og møter alle typer mennesker direkte. Jeg tror nok at jeg har et mindre bevisst forhold til det, enn jeg vil tro de har der ute.” Angående mangfold i sentralforvaltningen sier en av informantene: ”For de som skal fatte beslutninger for befolkningen flest bør jo nettopp mangfold være viktig.”

På den andre siden ser det ut til at selve intervjuordningen har mindre relevans og betydning for bakkebyråkratene. ”I praksis så ser jeg etter kompetanse først, og så er det personlige egenskaper. Jeg tror *aldri* vi har skjelnet til det regelverket om å kalle inn en person med innvandrerbakgrunn. Det er ikke relevant for oss, fordi når vi rekrutterer så kaller vi kanskje inn rundt 40 % med innvandrebakgrunn.” ”Når jeg innkaller til intervju, så går jeg utelukkende etter kvalifikasjoner, og så har kanskje vært noe bevisst på om de har krysset av om å ha innvandrerbakgrunn.” ”Bevisstheten og ”gleden” ved mangfoldet tror jeg de har i langt større grad der ute. Ute i regionen tror jeg ikke man trenger å bli minnet på dette ved denne plikten.” En informant uttrykker ”Jeg tror nok intervjuordningen fortsatt er mer relevant for sentrale deler av forvaltningen, selv om den nok heller ikke er avleggs for oss. Den fungerer som en slags påminnelse.” Jeg finner ikke noe i dokumentgjennomgangen som sier noe spesifikt om skillet mellom sentralforvaltningen og bakkebyråkratiet, når det gjelder mangfoldets verdi og intervjuordningens aktualitet og relevans. Gjennom informantene får jeg imidlertid inntrykk av at de vurderer at intervjuordningen har større relevans når rekruttering av mangfold er en utfordring, hvilket det kan se ut som i sentralforvaltningen. En av informantene fra sentralforvaltningen opplevde imidlertid ikke intervjuordningen særlig relevant. Han har tydelige kvalifikasjonskrav til stillingene sine, og kompetanse er styrende for hvem som blir valgt til intervju. Dette ble også understøttet av en informant fra bakkebyråkratiet. ”For meg trumfer kompetanse alt annet. Jeg tenker egentlig aldri integrering når jeg rekrutterer. Jeg tenker kompetanse.”

På enkelte av informantene fikk jeg inntrykk av at intervjuordningen i noen situasjoner kunne fremstå som et innholdsløst tiltak, et symboltiltak. Jeg forstår at dette særlig vil gjelde i bakkebyråkratiet, der bevisstheten om mangfold allerede er høy, og det også er stort tilfang av kvalifiserte søkere med innvandrerbakgrunn. ”Mange vil jo nok bli kalt inn til intervju helt uavhengig av dette pålegget. De er godt utdannede mennesker og med god erfaring. Så er dette statlig pålegget en unødvendighet, fordi de er så godt kvalifiserte i seg selv. De ville ha nådd opp til en intervjusituasjon helt uavhengig av dette.”

Dokumentgjennomgangen frembringer ikke noe særlige data om verken suksesskriterier for intervjuordningen eller om overførbarhet til kommunal sektor. Utover de to omtalte studiene til hhv Econ Pöyry (2008) og Nazarzadeh (2005) finner jeg ingen dokumentasjon om dette. Econ Pöyrys rapport omtaler nettopp intervjuordningen i Oslo kommune. Denne rapporten dokumenterer derfor ordningens relevans for kommunen. Det mest sentrale funnet er allerede presentert tidligere. Intervjuordningen vurderes hovedsakelig å ha hatt en positiv bevisstgjørende effekt, men det er usikkert i hvilken grad den har bidratt direkte til måloppnåelse (Econ Pöyry, 2008). Nazarzadeh påpeker i sin undersøkelse at intervjuordningen ikke førte til at flere personer med ikke-vestlig bakgrunn ble ansatt i KRD (Nazarzadeh, 2005:38). Han berører etter min vurdering ikke suksesskriterier for intervjuordningen, og heller ikke ordningens overførbarhet til andre sektorer. Det lå utenfor hans undersøkelse.

Kommunesektorens organisasjon, KS, omtaler innføring av intervjuordning i kommunene på sine hjemmesider i 2011 (KS, 2011). KS støtter at det innføres tiltak for å øke mangfoldet i kommunene. KS støtter videre at ordningen blir frivillig for kommunene å innføre. KS gir ikke noe mer detaljert informasjon om suksesskriterier, eller om implementering eller organisering.

Alle informantene fremhever overordnet politisk og administrativ forankring og støtte som omtrent det viktigste suksesskriteriet for intervjuordningen. Informanten i KMD peker på at det er viktig at virksomheten har en uttrykt policy på området, ”..og topplederen må være tydelig i sin kommunikasjon at man ønsker mangfold.” Informanten sier videre: ”Det sender et signal til de enkelte ledere. Et hensyn de må ta, som vil gjøre det lettere i den vanskelige situasjonen som en tilsetting gjerne er.” En annen informant sier også: ” Da bør en overordnet i organisasjonen forsøke å skape de holdningene man ønsker. Det må ligge noe i kulturen, i strategien eller i tankene fra toppen. Det hjelper nok mye i stedet for den enkelte leders egne overbevisninger alene. Det vil ha en klar positiv effekt.”

Informantene trekker også frem viktigheten av gode støttetiltak, samt motivasjons- og holdningsskapende tiltak i organisasjonen til lederne. Dette kan være støttetiltak i form av gode HR-rutiner på dette området, samt lederopplæring og – trening. Dette vurderer de også kan bidra til å senke terskelen som enkelte ledere kan oppfatte at mangfold kan være. ”Har man gode HR-funksjoner som kan dette, så blir terskelen så mye lavere. Har vi gode funksjoner som kan hjelpe lederne med det, så tror jeg mye er gjort.” Informanten i KMD tror også treningstiltak for ledere innen rekruttering er en fordel. ”Mange ledere opplever såpass få rekrutteringer, at de ikke nødvendigvis er gode på alle sider ved dette” sier han. En annen informant sier: ”Jeg tror det har større effekt, hvis man har en ledelsesmessig tilnærming til det. Forsøker å skape holdninger, forståelse, kunnskap og innsikt i at de faktisk er en tilførsel, en bra ting for en arbeidsgiver å speile befolkningen for øvrig. Alt som kommer innenfra, i form av egen overbevisning, har en større effekt enn det som oppfattes å være påtvunget. En informant har også tro på at det å supplere rekrutteringsprosesser i organisasjonen med ulike andre ordninger, som for eksempel traineeordninger, kan gi god effekt.

Jeg opplever en viss ambivalens hos informantene, når det gjelder grad av plikt og tvang ved implementering av ordningen. De fleste vektlegger betydningen av motivasjonsskapende og holdningsendrende tiltak, og viktigheten av gode støtteordninger for ledere, og gjerne et helhetlig blikk på mangfold, der det settes inn flere tiltak i tillegg til intervjuordningen. Samtidig vedkjenner flere av informantene at det kan være nødvendig fra tid til annen at ledere for påminningen om mangfold gjennom intervjuordningen. En informant påpeker viktigheten av å ha noe å styre etter. At det kan vises til overordnede politiske beslutninger, at det er satt mål og retning for hvor organisasjonen ønsker seg, og at det særlig i en oppstartfase kan være hensiktsmessig ordningen utformes som et krav, en plikt. Fokus på mål vil kunne generere en forpliktelse, tror han. ”Både litt gulrot og pisk,” sier han. ”Vi har i alle fall ikke hatt noe vondt av å ha hatt dette kravet. Ingen har tatt skade, tror jeg.” Han sier likevel også: ”Det er ikke pålegget i seg selv som er det viktigste, det er at vi faktisk kan tiltrekke oss den kompetansen som vi trenger.” En annen informant sier: ”Man må nok presse tankene litt, presse og utfordre praksis og tankesettet. Det handler om grunnleggende ting, om verdier og vaner. Det er dessverre tvang og pålegg som endrer atferd. Dessverre! Parallelt med det, så mener jeg det er viktig også å selge de gode historiene, gode eksempler. Suksesshistorier, kombinert med fremvisning av statistisk utvikling ville nok også hjelpe.” Denne informanten sier også at han tror på at tvang virker, men at ulike premieringstiltak kanskje vil virke bedre. ”Hvis du blir målt på dette tiltaket, så kan det tenkes at det i seg selv vil gi virkning,” legger

han til. Premieringstiltak er, slik jeg ser det, et annet ord for insentivordninger. Informanten i KMD tror at det er hensiktsmessig å organisere ordningen og implementere den med en viss grad av pliktorientering. ”Det bør være en policy som realiseres gjennom en plikt. Det tror jeg kan fungere. Det vil nok også være lettere i en kommune å følge opp.” Han avslutter med å si: ”Man må gi ordningen tid! Det tar tid før det som besluttet sentralt blir en del av den daglige driften ute i virksomhetene. Du vil trolig få en del raske suksesser, men det vil ta langt tid før det sitter i ryggraden. Skal ordningen bli reell, så må man kunne positivt tilkjenne at man har innvandrerbakgrunn, og man må oppleve at man blir behandlet skikkelig.”

Jeg oppfatter av dette at viktige suksesskriterier for intervjuordningen for informantene er god lederforankring (politisk og administrativt), gode støttetiltak til ledere, tiltak i organisasjonen som bidrar til motivasjon og holdningsendringer, gjerne også utfordring av praksis. Jeg oppfatter at informantene er delte på i hvilken grad ordningen skal innføres som en plikt.

6. Analyse

Data i undersøkelsen ble kategorisert med utgangspunkt i de tre forskningsspørsmålene: 1) Hvorfor ble intervjuordningen iverksatt? 2) Hvordan ble intervjuordningen implementert? og 3) Kan intervjuordningen overføres til kommunal sektor?

6.1 Uklart motiv for iverksettelse av intervjuordningen?

Som beskrevet i teorikapittelet kan de tre perspektivene på representativt byråkrati (makt, like-muligheter og mangfoldsledelse) hver for seg representere et motiv for iverksettelse av intervjuordningen. Dette har vært utgangspunktet for datainnsamlingen på det første forskningsspørsmålet. De tre motivene trenger ikke å være gjensidig utelukkende, og det kan tenkes at svaret på spørsmålet ligger delvis i alle tre perspektivene.

I et maktperspektiv kan det tenkes at mangfold i staten og intervjuordningen skal bidra til å sikre stabilitet i samfunnet. Ved at ulike grupper i samfunnet opplever seg representert blant ansatte i staten, kan dette bidra til å forebygge mistillit og misnøye med påfølgende uro. Jeg finner imidlertid ikke noe i empirien til denne undersøkelsen som indikerer at dette har vært et sentralt motiv for nettopp intervjuordningen. Dokumentgjennomgangen har ikke styrket en slik antakelse, men flere av informantene trakk likevel frem at tillit i befolkningen var svært viktig for dem. Dette gjaldt spesielt informantene fra bakkebyråkratiet. Jeg oppfatter derfor ikke at intervjuordningen ble iverksatt med den hensikt å sikre stabilitet i samfunnet. Selv om dette ikke fremstår som et styrende motiv for å iverksette intervjuordningen, vil jeg tro at mangfold i den statlige arbeidsstyrken kan være en medvirkende faktor til å forebygge misnøye og mistillit.

I like-muligheter perspektivet kan det, som beskrevet tidligere, se ut til at motivet for intervjuordningen er tuftet på et ønske om å sikre staten legitimitet i befolkningen. I dokumentgjennomgangen finner jeg imidlertid ikke noe som eksplisitt viser til legitimitet som ledende motiv for økt mangfold i den statlige arbeidsstyrken, eller for intervjuordningen. Dette trekkes likevel frem av informantene som en viktig hensikt. De fleste vektlegger nettopp legitimitet som hensikt med mangfold i staten, selv om ikke alle informanter opplever dette som ledende motiv for intervjuordningen i hverdagen.

Selv om jeg ikke fant data som indikerer i hvilken grad representasjon av ulike grupper i den statlige arbeidsstyrken ønskes å være passiv eller aktiv, vurderer jeg at like-muligheter perspektivet i hovedsak handler om passiv representasjon. Aktiv representasjon vil i følge teorien innebære at ansatte aktivt bruker verdigrunnlag og preferanser til de grupper de

representerer i sin tjenesteutøvelse. Jeg oppfatter ikke at dette er ønskelig, verken i dokumentgjennomgangen eller hos informantene. Aktiv representasjon kan imidlertid være relevant i mangfoldsledelsesperspektivet. Her skal mangfold nettopp bidra til at ulike tenkemåter, innfallsvinkler og verdier hos ansatte skal gjøre oppgaveløsningen og tjenesteutøvelsen bedre og mer effektiv.

I tråd med mangfoldsledelsesperspektivet for representativitet vil motivet for mangfold i staten, og for intervjuordningen, være å bidra til en effektiv stat som løser oppgavene på best mulig måte. Av dokumentgjennomgangen oppfatter jeg at dette er en ganske viktig begrunnelse for hvorfor en ønsker mangfold i staten, og jeg oppfatter at intervjuordningen er et tiltak som skal være medvirkende til å oppnå dette. Her settes det nettopp fokus på god oppgaveløsning, kreativitet og fornyelse i staten. Bare en av informantene oppga også dette som et viktig motiv for mangfold i staten, og at dette også hadde betydning for tjenesten som han var ansvarlig for. De øvrige informantene var etter min vurdering ikke like tydelige på at dette var et viktig motiv.

Av dette kan det virke som at det ikke er samsvar mellom informantene i denne undersøkelsen sin oppfattelse av hva som oppfattes å være motivet for mangfold i staten, og for intervjuordningen, og det som har vært intensjonen fra myndighetenes og politikernes side. Dette kan etter min vurdering få innvirkning på i hvilken grad intervjuordningen vil være et effektivt virkemiddel for å øke andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i staten.

6.2 Intervjuordningen, en hybrid av et mykt og et hardt styringsvirkemiddel?

Hvordan intervjuordningen er implementert indikerer i hvilken grad den er et mykt eller et hardt styringsvirkemiddel. Tiltakets målsetting vil også ha innvirkning på styrken i tiltakets handlingslogikk.

Som beskrevet i forrige kapittel fremstår intervjuordningens handlingslogikk ikke klart, verken i dokumentanalysen eller gjennom intervjuene. Det virker på meg som at informantene oppfatter at intervjuordningen skal være et tiltak som bidrar til å heve bevisstheten om mangfold hos målgruppen. Dette finner jeg ikke noe om i dokumentgjennomgangen. Dersom det var økt bevisstgjøring som var intensjonen med ordningen, kunne handlingslogikken etter min vurdering være at målgruppen (ledere) over tid ville endre holdning og se verdien og mulighetene ved å rekruttere bredt og mangfoldig. Gjennom dette ville andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i staten øke. Bevisstgjøring er som nevnt imidlertid ikke en eksplisitt intensjon med tiltaket. Det ser dermed heller ikke ut til å være samsvar mellom

myndighetenes og informantenes oppfattelse av handlingslogikken. Dette kan etter min vurdering få innvirkning på ordningens gjennomslagskraft og effektivitet. Det kan bli usikkert om en oppnår ønsket målsetting om endret rekrutteringsatferd hos målgruppen for intervjuordningen. Hadde intensjonen derimot vært å bidra til økt bevissthet om mangfoldets verdi, samt å utvide lederes perspektiv ved valg av kandidater til intervju, kan det tenkes at samsvaret ville vært større, og at handlingslogikken ville fremtre tydeligere.

For meg kan det virke som at intervjuordningen er en hybrid av et hardt og et mykt styringsvirkemiddel. Ordningen ligger i nærheten av å være et juridisk virkemiddel ved at målgruppen pålegges, gjennom retningslinjer, å utføre en handling (kalle inn minst en kvalifisert søker med innvandrerbakgrunn). De står deretter fritt til å velge den best kvalifiserte kandidaten. Ordningen griper inn i hverdagen til målgruppen for tiltaket, men vil etter min vurdering likevel ikke medføre betydningsfulle endringer. Et annet eksempel på at ordningen fremstår som en hybrid, er at den årlige rapportering på intervjuordningen ble avvirket etter noen år. Streng rapporteringsrutiner er som nevnt tidligere et eksempel på et hardt styringsvirkemiddel. Jeg opplever en viss ambivalens hos informantene, når det gjelder grad av plikt og tvang ved implementering av ordningen. Flere av dem gir uttrykk for at ordningen ikke har stor betydning for dem, siden kvalifikasjonsprinsippet fortsatt gjelder, og at de dermed kan velge den beste kandidaten til jobben. De oppfatter ikke ordningen som et kvoterings tiltak, men vektlegger likevel det positive ved at plikten/tvangen (intervjuordningen) fungerer som en påminnelse. Jeg oppfatter videre at informantene selv vurderer ordningen som en hybrid.

Empirien i undersøkelsen viser at det ikke har vært brukt noen former for insentivordninger for å forsterke eller understøtte intervjuordningens intensjoner. To av informantene nevner imidlertid dette som et eksempel på hva som kunne bidra til at ordningen kunne gi bedre effekt.

Det at intervjuordningen fremstår som en hybrid av et mykt og et hardt styringsvirkemiddel, og det at handlingslogikken til tiltaket også fremstår som uklar, kan etter min vurdering bidra til å svekke tiltakets gjennomslagskraft og effektivitet.

6.3 intervjuordningen har overføringsverdi til kommunal sektor

Mangfold virker umiddelbart til å ha størst betydning og aktualitet i bakkebyråkratiet. Dette bekreftes i teorien og av alle informantene. De som er nærmest borgerne/brukerne vil best (og først?) merke i hvilken grad staten har legitimitet i befolkningen. Manglende tillit og

legitimitet kan komme til uttrykk i møtet ansikt til ansikt mellom den tjenestemannen og brukeren, og det kan komme til uttrykk gjennom media og legge økt press på politikere. Mangfold blant tjenesteutøvere kan også bidra til bedre lydhørhet overfor ulike grupper, til bedre tilpasning av tjenestene etter brukernes behov, og til fornying og utvikling av tjenestene. Dette kommer klart frem i dokumentgjennomgangen og i intervjuene, uavhengig om informanten selv kommer fra sentralforvaltningen eller bakkebyråkratiet. Alle informanter reflekterer seg under intervjuet frem til at mangfold bør ha like stor betydning for sentralforvaltningen, da det også her vil være aktuelt å bestrebe lydhørhet overfor ulike grupper, samt fornying og videreutvikling i for eksempel regleverksutvikling og lovgivningsarbeid.

Det kan virke på meg som at informantene fra bakkebyråkratiet allerede har stort tilfang av søkere med innvandrerbakgrunn som også er kvalifiserte. På dem har intervjuordningen dermed ikke noen praktisk betydning. De opplever ikke selv at de trenger påminnelsen om mangfoldets verdi, den motivasjonen har de allerede, gir de uttrykk for. De innkaller som oftest gjerne flere en bare en kvalifisert søker med innvandrerbakgrunn til intervju. Informantene fra sentralforvaltningen opplever som nevnt tidligere ikke at ordningen er spesielt tyngende, da de uansett har frihet til å velge den best kvalifiserte kandidaten til jobben. Mitt inntrykk er at informantene vurderer at intervjuordningen vil ha størst betydning i organisasjoner som mer eller mindre systematisk rekrutterer for tradisjonelt, ensidig eller smalt, hva enten dette er i sentralforvaltningen eller i bakkebyråkratiet.

Av dette virker det åpenbart at mangfold i arbeidsstyrken har stor betydning og aktualitet i bakkebyråkratiet, men at både mangfold og intervjuordningen vurderes av informantene å ha like stor relevans for sentralforvaltningen og bakkebyråkratiet.

Informantene trekker imidlertid frem en rekke suksesskriterier som de vurderer er viktige for at intervjuordningen skal være et effektivt tiltak. Det viktigste suksesskriteriet handler om at tiltaket må være forankret i, og en del av en overordnet politisk plan eller strategi. Dersom intervjuordningen innføres som et enkeltstående tiltak, vil det antagelig ikke få noen særlig betydning eller gjennomslagskraft. Det er likevel et paradoks, slik jeg ser det, at informantene kan fortelle at intervjuordningen ikke inngår som et tiltak i de øvrige strategiene og planene for økt mangfold i etaten. Dette kan kanskje ha sammenheng med at intervjuordningen er et generelt tiltak for hele staten, og oppfattes av ledere å støtte opp om etatens egne planer og tiltak.

Det trekkes også frem at ulike støttetiltak innen HR rettet mot målgruppen for intervjuordningen vil være av stor betydning for at ordningen skal bli vellykket.

Som nevnt tidligere er informantene delte i sine syn på om ordningen bør innføres med sterk grad av plikt eller tvang. Noen tror nettopp dette vil være hensiktsmessig, mens andre tror at plikt/tvang kan være hensiktsmessig i en innkjøringsfase inntil bevisstheten om mangfold er forbedret i organisasjonen, og at eventuelle mål er nådd. Som beskrevet over ble rapporteringsrutinene på intervjuordningen avvirket etter noen år. Dette forklares imidlertid med at andre rapporteringsplikter ble innført, og at en ønsket å lette ”rapporteringstrykket” på statlige virksomheter.

Som beskrevet over kan bruk av insentiver for å understøtte og forsterke intervjuordningen være aktuelt å vurdere for en kommune som ønsker å innføre lignende ordning.

På samme måte som i forrige avsnitt, tror jeg at intervjuordningen kan være nyttig i kommunal sektor som et bevissthetsøkende tiltak.

På bakgrunn av dette vil intervjuordningen etter min vurdering ha overføringsverdi til kommunal sektor. I kommunal sektor vil det kanskje i hovedsak være virksomheter og organisasjoner som befinner seg i bakkebyråkratiet, men det vil samtidig også være deler som utgjør en ”lokal” sentralforvaltning.

7. Konklusjon

Intervjuordningen ble innført for å bidra til at antall ansatte i staten med innvandrerbakgrunn skulle øke. Hva var grunnen til det, hva ønsket en å oppnå ved det, og er intervjuordningen et effektivt virkemiddel for å oppnå ønsket mål? Dette er hovedproblemstilling for undersøkelsen jeg har gjennomført. For å besvare denne satte jeg opp følgende tre forskningsspørsmål: 1) Hvorfor ble intervjuordningen iverksatt? 2) Hvordan ble intervjuordningen implementert? og 3) Kan intervjuordningen overføres til kommunal sektor?

Jeg presenterte i bakgrunnskapittelet utviklingen i andel ansatte med innvandrerbakgrunn i staten, kommunal sektor og privat sektor. Her kommer det frem at andelen var høyere både i kommunal og privat sektor, og at disse sektorene hadde en mer positiv utvikling enn staten, selv om det ikke har eksistert en intervjuordning her.

Jeg valgte teorien om representativt byråkrati som et teoretisk utgangspunkt for undersøkelsen. Her settes det fokus på i hvilken grad byråkratiet er lydør overfor ulike grupper i samfunnet, og evner å respondere på deres preferanser og verdier. Det fokuseres videre på hvordan den demografiske sammensetningen i arbeidsstyrken kan bidra til å oppnå dette, og styrke byråkratiets legitimitet hos alle grupper i befolkningen.

Mitt utgangspunkt ble en antakelse om at det kan være tre ulike motiver for iverksetting av intervjuordningen: representativitet i et maktperspektiv, representativitet for like muligheter, og representativitet som ledelse av mangfold. For å vurdere intervjuordningen som et effektivt virkemiddel, tok jeg utgangspunkt i hvilke styringsredskaper staten har, og i hvilken grad disse er myke eller harde. For å vurdere om intervjuordningen kan overføres til kommunal sektor har jeg sett på mangfoldets betydning i bakkebyråkratiet, og på suksesskriterier for at intervjuordningen skal bli vellykket. Jeg opplever at det teoretiske utgangspunktet var velegnet for å belyse undersøkelsens problemstilling.

Motivet for iverksetting av intervjuordningen ser ut til å være fundert i alle de tre perspektivene for representativitet. Jeg fant i undersøkelsen at det ikke virker til å være samsvar i oppfattelse av motivet for iverksetting av intervjuordningen mellom myndighetene og informantene i undersøkelsen. Jeg vurderer at dette er uheldig, da motivet er for et tiltak er styrende for gjennomføringen, og har betydning for resultatene. Dette har dermed betydning for hvor effektivt intervjuordningen blir som virkemiddel.

Jeg fant videre at intervjuordningen virker til å være en hybrid av et mykt og et hardt styringsvirkemiddel, og at tiltakets handlingslogikk fremstår som uklar. Dette kan etter min vurdering svekke ordningens gjennomslagskraft.

Jeg fant til slutt at intervjuordningen har stor overføringsverdi til kommunal sektor, og undersøkelsen har synliggjort ulike suksesskriterier for at ordningen kan bli vellykket. God lederforankring og en helhetlig tilnærming til mangfold, der intervjuordningen er et av flere tiltak og en del av en overordnet strategi er viktige suksesskriterier.

Intervjuordningen er et tiltak som retter seg mot ledere i staten som rekrutterer til ledige stillinger. Ordningen er et virkemiddel som begrenser seg til statlig sektor. Ordningen inngår som et tiltak i statlig personalpolitikk. Det er fokus på styrke mangfoldet i den statlige arbeidsstyrken, ikke bare for å gi staten økt legitimitet og bedre yteevne, men også for å bidra til at innvandrere får bedre mulighet til ansettelse i staten, og at innvandreres kompetanse utnyttes bedre i arbeidslivet. Hermed berører intervjuordningen to andre politikkområder, nemlig integreringspolitikk og likestillingspolitikk. Integreringspolitikken har til hensikt å styrke innvandreres innpass i arbeidslivet, og likestillingspolitikken skal blant annet bidra til å forhindre at innvandrere og andre grupper ikke utestenges fra arbeidslivet. Dette er to områder som ikke er berørt i denne undersøkelsen, de kan likevel tenkes å ha en viss betydning for målgruppen for intervjuordningen. Alle informantene berørte under intervjuene begge disse politikkområdene, om enn bare i liten utstrekning. I hvilken grad intervjuordningens ”tilhørighet” til disse politikkområdene er uklar, og dermed påvirker målgruppens forståelse av, og eierskap til, ordningen, kan jeg ikke si noe om. Undersøkelsens rammer har ikke gjort det mulig å følge opp dette.

Jeg valgte kvalitativ metode for datainnsamlingen, med kvalitative intervju og dokumentgjennomgang. Jeg opplever at dette har bidratt til å frembringe informasjon av kompleks art på en god måte. Empirien gjør det mulig å besvare undersøkelsens hovedproblemstilling og forskningsspørsmål. Det har vært metodiske utfordringer som medfører at det ikke er mulig å trekke veldig klare og bastante konklusjoner. Disse utfordringer handler om at det ble for knapp tid til å ha flere enn seks informanter, samt å eliminere den såkalte ”intervjueffekten” på best mulig måte. Informantene har ikke medvirket i analysen ved å godkjenne mine funn og konklusjoner. For å kompensere for det har jeg gjort rede for mine valg og vurderinger i analysen. Jeg opplever imidlertid at undersøkelsen har

bidratt med kunnskap som kan være nyttig når kommuner eventuelt vurderer å innføre en lignende intervjuordning.

På tampen av denne oppgaven vil jeg trekke frem at jeg ikke tror at intervjuordningen er et effektivt virkemiddel som enkeltstående tiltak. Intervjuordningen kan være et nyttig virkemiddel for å øke andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i samspill med andre tiltak, og som en del av en overordnet strategi. Jeg tror intervjuordningen fungerer godt som et bevissthetsøkende tiltak, men en slik intensjon må kommuniseres tydelig fra toppledelse til målgruppen for å gi god effekt.

Litteraturliste

- AID, 2006. *Handlingsplan mot rasisme om diskriminering. Endelig rapport om tiltak og gjennomføring – nettverson*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
(http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/rapporter_planer/rapporter/2006/handling_splan-mot-rasisme-og-diskriminer.html?id=436877) Lastet ned 26.11.2013.
- BLD, 2011. *NOU 2011:7 Velferd og migrasjon. Den norske modellens fremtid. Kap. 4.2 Tilbakeblikk på utviklingen siden 1970*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
(<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/nouer/2011/nou-2011-07/5.html?id=646201>) Lastet ned 07.11.2013.
- BLD, 2011. *NOU 2011:14 Bedre integrering*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
(<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/nouer/2011/nou-2011-14.html?id=647388>) Lastet ned 07.11.2013.
- BLD, 2012. *Meld. St. 6 (2012-2013) En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
(<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-6-20122013.html?id=705945>) Lastet ned 23.12.2013.
- BLD, 2013. *Integrering og mangfold*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
(<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/integrering.html?id=1138>) Lastet ned 17.11.2013.
- BLD, 2013. *Etnisk diskriminering*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
(<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/likestilling-og-diskriminering/etnisk-diskriminering.html?id=670393>) Lastet ned 17.11.2013.
- BLD, 2013. *Meld. St. 44 (2012-2013) Likestilling kommer ikke av seg selv*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
(<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-44-20122013.html?id=731019>) Lastet ned 23.12.2013.
- BLD, 2013. *Prop 1 S (2013-2014) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) For budsjettåret 2014. Programkategori 11.05 Integrering og mangfold*. Barne-,

- likestillings- og inkluderingsdepartementet.
(<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/regpubl/prop/2013-2014/prop-1-s-20132014/3/2.html?id=739178>) Lastet ned 10.11.2013.
- BLD, 2014. *Tildelingsbrev fra Barne-, likestillings- og Inkluderingsdepartementet til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*. 2014. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
(<http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Tildelingsbrev/Tildelingsbrev2014/TildelingsbrevIMDi2014.pdf>) Lastet ned 09.03.2014.
- Christensen, Tom, M. Egeberg, H. O. Larsen, P. Læg Reid, p. G. Roness. 2007. *Forvaltning og politikk*. 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dolan, Julie, David H. Rosenbloom. 2003. *Representative Bureaucracy - Classic readings and Continuing Controversies*. New York: E. Sharpe, Inc.
- Econ Pöyry. 2008. *Evaluering av Handlingsplan for likebehandling og økt rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til stillinger i Oslo kommune*. Oslo: Econ Pöyry AS.
- FAD, 2004. *PM 2004-12 Evaluering av tiltak mot rasisme og diskriminering - innkalling av minst én søker med innvandrerbakgrunn til intervju*. Det kongelige moderniseringsdepartementet, 28.10.2004.
(<http://www.sph.dep.no/Personalmeldinger/2004-PMer/PM-2004-12-Evaluering-av-tiltak-mot-rasisme-og-diskriminering-/>) Lastet ned 26.12.2013.
- FAD, 2013. *Statens personalthåndbok 2013: 2.3.2.3 Mangfold i den statlige arbeidsstyrken*. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. (<http://www.sph.dep.no/Statens-Personalthandbok/2Tilsetting-og-opphor-av-tjeneste/23Kunngjoring/232Hva-skal-sta-i-kunngjoringen/#SPH-2.3.2.3>) Lastet ned 4.11.2013.
- FIN, 2014. *Statsbudsjettet – Skatteetaten – tildelingsbrev: 4.1.2 Personalforvaltning*. Finansdepartementet. (<http://www.regjeringen.no/pages/2048664/skd2014.pdf>) Lastet ned 17.04.2014.
- Groeneveld, Sandra, Steven Van de Walle, 2010, A contingency approach to representative bureaucracy: power, equal opportunities and diversity. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 76(2): s. 239-258. Sage.

- Johannessen, A., Christoffersen, L., Tufte, P.A. 2011. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3. utgave. Oslo. Abstrakt forlag AS.
- Johnsen, Åge. 2010. Hard og myk styring i offentlig sektor. I *ledelse og styring*, red. Gro Ladegård og Signy Irene Vabo. Bergen: Fagbokforlaget.
- KMD, 2014. *Mangfold i staten*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/lonns-og_personalpolitikk/inkluderende-arbeidsliv-i-staten.html?id=86968) Lastet ned 19.04.2014.
- KMD, 2014. *Statens personall håndbok 2014: 1.6.3 Økt rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (<http://lovdata.no/dokument/SPH/sph-2014/kap1#kap1.6.3>) Lastet ned 16.04.2014.
- KRD, 2002. *Handlingsplan mot rasisme og diskriminering*. Kommunal- og regionaldepartementet. (<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/krd/Rapporter-og-planer/planer/2002/handlingsplan-mot-rasisme-og-diskriminerer.html?id=102032#>) Lastet ned 26.11.2013.
- KS, 2011. *Innkalling av innvandrere til jobbintervju*. Kommunesektorens organisasjon, KS. (<http://www.ks.no/tema/Arbeidsgiver/Kompetanse-og-rekruttering/Arbeidsinnvandring/Innkalling-av-innvandrere-til-jobbintervju/>) Lastet ned 08.04.2014.
- Lipsky, Michael, 1980, *Street-Level Bureaucracy: The Critical Role of Street-Level Bureaucrats*. Shafritz, Jay M., Albert C. Hyde and Sandra J. Parkes. 2004. *Classics of Public Administration*, s. 414-422. 5th ed. Belmont, CA: Wadsworth Publishing
- Læg Reid, Per, Johan P. Olsen. 1978. *Byråkrati og beslutninger. En studie av norske departement*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Meier, Kenneth, D.R. Wrinkle, J.L. Polinard, 1999, Representative Bureaucracy and Distributional Equity: Addressing the hard Question. *The Journal of Politics*, Vol 61, No. 4 (Nov., 1999), s. 1025-1039. Cambridge University Press and Southern Political Science Association

- Midtbøen, Arnfinn H., Jon Rogstad. 2012. *Diskrimineringens omfang og årsaker*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Moderniseringsdepartementet, 2004. *PM 2004-12 Evaluering av tiltak mot rasisme og diskriminering - innkalling av minst én søker med innvandrerbakgrunn til intervju*. Det Kongelige moderniseringsdepartementet.
(<http://www.sph.dep.no/Personalmeldinger/2004-PMer/PM-2004-12-Evaluering-av-tiltak-mot-rasisme-og-diskriminering-/>) Lastet ned 26.11.2013
- Nazarzadeh, Sadegh M. 2005. *Et statlig tiltak for å få flere ikke-vestlige innvandrere ansatt i KRD*. Masteroppgave i statsvitenskap. Universitetet i Oslo. Institutt for statsvitenskap. Høsten 2005
- Olsen, Bjørn, 2013. *Unge med innvandrerbakgrunn i arbeid og utdanning 2011. Rapporter 36/2013* Statistisk sentralbyrå. Oslo
- Pfeffer, Jeffrey, 1983, Organizational Demography. *Research in Organizational Behavior*, Vol. 5, s. 299-357. JAI Press Inc.
- Patton, Michael Quinn. 1990. *Qualitative evaluation and research methods*. Newbury Park: Sage.
- Ringdal, Kristen. 2009. *Enhet og mangfold*. 2. opplag. Bergen: Fagbokforlaget
- SSB, 2013. *Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, 1. januar 2013*.
(<http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvbef>) Lastet ned 4.11.2013.
- SSB, 2013. *Sysselsetting blant innvandrere, registerbasert, 2012, 4. kvartal*.
(<http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/innvregsys>) Lastet ned 10.11.2013
- SSB, 2013. *Arbeidsledighet blant innvandrere, registerbasert, 2. kvartal 2013*.
(<http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/innvarbl>) Lastet ned 10.11.2013.
- Sverdrup, Sidsel. 2002. *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Bergen: Fagbokforlaget
- Tahvilzadeh, Nazem. 2011. *Representativ byråkrati. En studie om ledande kommunala minoritetsadministratörers företräderskap*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet

Villund, Ole. 2010. *Overkvalifisering blant innvandrere. En registerbasert undersøkelse for perioden 2007-2009*. Statistisk sentralbyrå. Oslo. Mai 2010

Weiss, Carol, 1998. *Evaluation*. New Jersey: Prentice Hall

Wise, Lois R., 2003. Representative bureaucracy, I B. Guy Peters and Jon Pierre (eds): *The Sage Handbook of public administration*. S. 343-353. London: SAGE Publications Ltd

Vedlegg 1: Informasjonsskriv til informanter

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet *”Evaluering av den statlige ordningen med plikt om å innkalle minst en kvalifisert søker med innvandrerbakgrunn til intervju”*

Bakgrunn og formål

I staten er det innført fast ordning som innebærer en plikt for alle virksomheter å kalle inn minst en kvalifisert søker med innvandrerbakgrunn til intervju. Hensikten er å bidra til å styrke mangfoldet i statlig sektor, og at innvandreres kompetanse utnyttes i best mulig grad i arbeidslivet.

Tidligere kartlegginger utført av Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) viser at 33 prosent av ikke-vestlige innvandrere som var kalt inn til intervju ble ansatt. Ordningen vurderes vellykket, og av den grunn ønskes den innført (på frivillig basis) i kommunesektoren også.

Ordningen er ikke tidligere evaluert. Jeg ønsker å evaluere ordningen og undersøke hva som kan ha overføringsverdi til kommunesektoren. Problemstillinger:

- Har intervjuordningen bidratt til ønsket målsetting om å øke andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i staten?
- I hvilken grad og eventuelt på hvilken måte er ordningen et treffsikkert tiltak?

Forskningsprosjektet inngår i en masterstudie som jeg tar ved Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA). Jeg skal intervju 8 personer som har kjennskap til intervjuordningen, samt erfaring med ordningen gjennom rekruttering til ledige stillinger i egen etat/enhet. Intervjupersonene ønsker jeg å rekruttere fra FAD, samt to andre statlige etater.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Hovedtrekkene i studien består av følgende:

- Innhente data fra Statistisk sentralbyrå (SSB) om antall og andeler ansatte med innvandrerbakgrunn i både statlig og kommunal sektor.
- Intervju

Hvert intervju vil ta om lag to timer. Hensikten med intervjuene er å få en dypere innsikt i hvordan intervjuordningen fungerer i hverdagen, samt å søke etter elementer som kan ha overføringsverdi til kommunesektoren.

Jeg gjennomfører selv intervjuene. Jeg utarbeider et resymé for hvert intervju, som intervjupersonen får lese igjennom og gi tilbakemeldinger på.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Jeg vil ikke innhente personopplysninger utover navn, stillingstittel og arbeidssted. Det er bare meg selv og min veileder ved HiOA som vil ha tilgang til denne informasjon. Informasjon fra datainnsamlingen vil bli anonymisert i oppgaven. Informasjonen vil bli behandlet på min egen PC som er beskyttet med passord og lagret på en minnepinne som jeg oppbevarer i låsbart skap i mitt hjem.

Prosjektet skal etter planen avsluttes juni 2014. Da vil all datamateriale bli slettet

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke deg uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med undertegnede på telefon: 47 36 80 46, e-post: s177695@stud.hioa.no,

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Jeg håper du vil delta i denne studien og har anledning til å sette av et par timer til et intervju.

Med vennlig hilsen

Morten Sonniks

Vedlegg 2: Intervjuguide - KMD

1. Hva ønsker en å oppnå ved at staten gjenspeiler sammensetningen i befolkningen?
2. Hvilken betydning har mangfold for staten?
3. Hva ville ha vært annerledes i dag dersom målet om mangfold i staten er oppnådd?
 - a. for borgerne og for tjenestene?
4. Beskriv hvordan ordningen er organisert.
 - a. Ansvarsfordelingen mellom KMD og den enkelte etat/virksomhet
 - b. Rapporteringsrutiner
5. Hvordan var intervjuordningen ment å gi virkning? (På hvilken måte skal den bidra til at flere kvalifiserte søkere med innvandrerbakgrunn blir rekruttert til staten?)
6. Hvorfor ble dagens modell valgt tror du, fremfor for eksempel et sterkere kvoteringstiltak?
7. Hvordan ble ordningen implementert?
8. Kan du beskrive hvilke erfaringer en har gjort, både med implementeringen og med ordningen forøvrig? (utfordringer, gode grep)
9. Kan du forestille deg alternative styringsvirkemidler for å styrke mangfoldet i staten?
10. Har du inntrykk av at ordningen fungerer ulikt mellom departementsområdene, eller mellom ulike nivåer i statsforvaltningen?
11. Tror du at målet om mangfold (og intervjuordningen) er mer relevant for ”bakkebyråkratiet” enn for sentralforvaltningen?
12. Hva vil du si er suksesskriteriene for at intervjuordningen skal gi god måloppnåelse?
13. Hvilke anbefalinger vil du gi til andre virksomheter, organisasjoner (eller sektorer) som vurderer å innføre lignende intervjuordning?
14. Andre kommentarer/tilføyninger?

Vedlegg 3: Intervjuguide – øvrige informanter

1. Hensikten med intervjuordningen handler blant annet om å speile sammensetningen i befolkningen. Hvorfor er det viktig?
2. Hva kan staten/din virksomhet tjene på stort mangfold?
3. Beskriv hvordan rekrutteringsprosesser er organisert i virksomheten:
 - a. Hva er HR-funksjonens rolle og ansvar?
 - b. Hva er mellomlederens (med rekrutteringsansvar) sin rolle og ansvar?
4. Har virksomheten egen strategi eller måltall knyttet til mangfold og rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn?
 - a. Inngår intervjuordningen som et tiltak i dette?
 - b. Hvilke andre tiltak inngår i dette?
5. Hva er målsettingen med intervjuordningen etter din vurdering?
6. Beskriv hvordan intervjuordningen er organisert i virksomheten din (ansvar, rapportering, oppfølging)
 - a. Har ordningen mye oppmerksomhet i virksomheten?
7. Hvordan er tilfanget av kvalifiserte søkere med innvandrerbakgrunn til utlyste stillinger?
8. Har intervjuordningen gitt noen effekt i form av økt andel ansatte med innvandrerbakgrunn i deres virksomhet?
9. Hvordan tror du intervjuordningen var ment å gi virkning? (På hvilken måte skal den bidra til at flere kvalifiserte søkere med innvandrerbakgrunn blir rekruttert til staten?)
 - a. Kunne en oppnå dette på andre måter?
10. Hva er din vurdering av intervjuordningen?
 - a. Har den gitt ønsket måloppnåelse i deres virksomhet? Hvorfor? Hvorfor ikke?
 - b. Fungerer den i tråd med målsettingen?
11. Tror du intervjuordningen er mer relevant, eller mer viktig i ”bakkebyråkratiet” enn i sentralforvaltningen
12. Hvilke anbefalinger vil du gi til andre virksomheter, organisasjoner (eller sektorer) som vurderer å innføre lignende intervjuordning?
 - a. Utforming (plikt, rapportering, oppfølging)
 - b. Innføring/implementering
13. Andre kommentarer /tilføyinger?