

Når løsningen er problemet  
Et casestudium om mangfold på arbeidsplassen

Av

Else Kristin Utne Berg og Ingvild Kvilekval

Avhandling avlagt ved  
Handelshøjskolen i København for graden  
Master of Public Administration 2011





## **SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR- /KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER**

**Forfatter(e):** Else Kristin Utne Berg og Ingvild Kvilekval

**Tittel:** Når løsningen er problemet. Et casestudium av mangfold på arbeidsplassen.

**Studieprogram:** Matergrad i Public Administration

**Kryss av:**

Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek og at den kan publiseres på internett i fulltekst via BIBSYS Brage, HiNTs åpne arkiv

Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre

**Kan frigis fra:** \_\_\_\_\_

**Dato:** 28.03.11

**Else Kristin Utne Berg (sign)  
underskrift**

**Ingvild Kvilekval (sign)  
underskrift**

## **FORORD**

Denne avhandlingen er en avrunding av studiet i Master of Public Administration (MPA). Studiet har gitt oss mange nye og spennende perspektiver, som vi kan forstå vår arbeidssituasjon ut fra. Reformen og nye utfordringer i offentlig sektor kjenner vi godt fra vår arbeidshverdag. Studiet har gitt oss teoretiske perspektiver og analytisk rammeverk til å bedre forstå og håndtere mange av de situasjoner og oppgaver vi er satt til å løse.

I avhandlingen har vi valgt å skrive om et tema som vi begge er i direkte kontakt med i arbeidssammenheng, om enn fra litt ulike ståsted i organisasjonen. Temaet har stor aktualitet, men er også kontroversielt; det finnes mange ulike syn på hva som er rette forståelser av mangfoldspolitikken.

Vi pretenderer ikke å ha fasit. Det vi har ønsket, er å reflektere over er virkemidler i bruk og ledes erfaringer, i lys av ulike teoretiske innfallsvinkler. Slik har vi ønsket å selv forstå temaet bedre, men også å bringe frem perspektiver og kunnskap vi kan dele med andre.

Den som tidlig utfordret oss på dette temaet var Birgit Urstad, som veiledet oss i de tidlige tankeprosessene. Takk Birgit, vi håper du er fornøyd med resultatet, selv om det ser nokså annerledes ut i dag. Også takk til Gjermund Haga som overtok, og som har loset oss i havn.

Takk også til hverandre. Det innholdet i denne avhandlingen ikke forteller om, men som det forhåpentligvis vitner om, er alle tankerekkene og diskusjonene vi har hatt med hverandre underveis i arbeidet. Samarbeidet har vært givende og krevende, og vi har brynet oss på hverandres oppfatninger og forståelser.

Vi vil også takke Bergen kommune for god tilrettelegging for arbeidet med avhandlingen. I særdeleshet må vi takke informantene som velvillig stilte opp og delte sine verdifulle erfaringer med oss. Blant de største høydepunktene i arbeidet er nettopp intervjuene med informantene. Vi håper vi har klart å bruke informasjonen informantene delte med oss på en måte som er til nytte for kommunen.

Avslutningsvis vil vi takke familiene våre for forståelse, tålmodighet og praktisk hjelp underveis.

Cascais og Bergen mars 2011

Else Kristin Utne Berg og Ingvild Kvilekval

## **Abstract**

In the last decade, there has been an increasing recognition in Norway of the importance of equal opportunities for all citizens, regardless of race or ethnic background. Along with this, the argument that both social and work life should be inclusive for all ethnic groups, has been put forward as a political ideal and a democratic right. Compared with many western countries, Norway has come late into the debate on multiculturalism and diversity.

This thesis focuses on ethnic diversity in the workplace, using a case study based in Bergen municipality. Through six in-depth interviews with managers we explore their experience with diversity, focusing mainly on recruitment and inclusion in the workplace. The aim has been to research: *Which factors help and which factors hinder increased diversity in the workplace at the service level in Bergen municipality?* The starting point is the municipality's action plan for recruitment and inclusion of ethnic minorities, though our main focus has not been on implementation of the plan.

The methods used are qualitative text analysis and discourse analysis of the interview material. We have considered our findings in the light of a number of theories, including those from liberal and radical traditions, diversity management, racism and discrimination and management theory.

A main finding is that most managers are concerned with *difference*, handling diversity in the workplace. They have limited experience - few employees are from ethnic minority communities. Lacking direct experience within the workforce, services have varying levels of ethnic minority service users. The Norwegian language is central in the diversity discourse. All managers focus on the importance of good Norwegian skills and qualifications. At the same time we see that managers from services with many ethnic minority service users are aware of the importance of a diverse language and cultural competence - which ethnic minority employees could contribute with – *in addition to* - the Norwegian language.

In summary, we see that a number of factors promote and hinder ethnic diversity in the workplace. Whilst the notion of *diversity* is generally considered to be positive, the practical experience of managing *difference* is presented as a challenge. Diversity is as such seen as a solution, but also the problem. Managing *difference* needs extra resources and follow up, and makes recruitment and full inclusion of ethnic minority employees a challenging area that requires services to change. For the future, this may involve a rethink in terms of both workplace policies and practices.

## **INNHold**

- 1. INNLEDNING** **s 8**
  - 1.1. Bakgrunn for avhandlingen – temaets relevans
  - 1.2. Begrepsavklaring og avgrensning
  - 1.3. Temavalg og problemstilling
  - 1.4. Oppbygning av avhandlingen
  
- 2. OM BERGEN KOMMUNE, HANDLINGSPLANEN MANGFOLD I PRAKSIS OG INNVANDRERBEFOLKNINGEN** **s 12**
  - 2.1. Om Bergen kommune. Styringsform, størrelse, og organisering
  - 2.2. Handlingsplanen "Mangfold i praksis"
    - 2.2.1. Handlingsplanens mål og resultatindikatorer
    - 2.2.2. Begrunnelser for handlingsplanen "Mangfold i praksis"
    - 2.2.3. Begrepene i handlingsplanen "Mangfold i praksis"
    - 2.2.4. Tiltakene i handlingsplanen "Mangfold i praksis"
    - 2.2.5. Prosess for utarbeiding og budsjettmidler til implementering av planen
    - 2.2.6. Iverksetting av handlingsplanen "Mangfold i praksis"
  - 2.3. Innvandrerbefolkningen
  
- 3. TEORI** **s 19**
  - 3.1. Teorivalget vårt
  - 3.2. Mangfoldsteori
    - 3.2.1. Radikal og liberal tradisjon
    - 3.2.2. En oversikt over begreper og ideer
    - 3.2.3. Mangfoldsledelse
    - 3.2.4. En typologi for organisasjonspraksis
    - 3.2.5. Diskriminering, rasisme og rasialisering
    - 3.2.6. Rekruttering og håndtering av usikkerhet
    - 3.2.7. Mangfold og likestilling i arbeidslivet. Norske lederes holdninger
  
- 4. METODE** **s 35**
  - 4.1 Problemstilling forskningsspørsmål og valg av metoder
  - 4.2 Nærhet og distanse
  - 4.3 Vitenskapsteoretisk fundament
  - 4.4 Om valg av undersøkelsesdesign og metode for innsamling av data
  - 4.5. Instrumenter for datainnsamling
    - 4.5.1. Trekking av utvalg
    - 4.5.2. Utarbeiding av intervjuguide
  - 4.6 Validitet og reliabilitet
  - 4.7. Forskningsetikk
  - 4.8. Analysemetoder og analyseredskaper
    - 4.8.1. Om valget av analysemetoder
    - 4.8.2. Tradisjonell kvalitativ tekstanalyse
    - 4.8.3. Diskursanalyse

**5. PRESENTASJON AV EMPIRISKE FUNN** **s 46**

- 5.1. Empiriske funn - tradisjonell tekstanalyse
  - 5.1.1. Hovedfunn
  - 5.1.2. Annerledeshet
    - 5.1.2.1. Å håndtere annetledeshet tar til og krever planlegging og oppfølging
    - 5.1.2.2. Hierarki av annetledeshet
    - 5.1.2.3. Kultur, verdier og holdninger
    - 5.1.2.4. Annerledeshet er lærerikt
    - 5.1.2.5. Å tørre det som er annetledes
  - 5.1.3. Handlingsplanen "Mangfold i praksis"
    - 5.1.3.1. Handlingsplanen
    - 5.1.3.2. Planer og praksis
  - 5.1.4. Betydningen av lov- og regelverk
  - 5.1.5. Tradisjonell kvalitativ tekstanalyse - oppsummering
- 5.2. Diskursanalyse
  - 5.2.1. Fremtredende diskurser i intervjuene
  - 5.2.2. Kvalifikasjons- og brukerdiskursen
    - 5.2.2.1. Kvalifikasjonsdiskurs
    - 5.2.2.2. Brukerdiskurs
    - 5.2.2.3. Kvalifikasjons- og brukerdiskurs sammenfattet
  - 5.2.3. Økonomi- behovs-/nyttediskurs
    - 5.2.3.1. Økonomidiskurs
    - 5.2.3.2. Behovs- og nyttediskurs
    - 5.2.3.3. Behovs- og økonomi-/nyttediskurs sammenfattet
  - 5.2.4. Hovedfunn i diskursanalysen (tabell)

**6. ANALYSE OG DRØFTING AV FUNN** **s 73**

- 6.1. Oppbygning av kap. 6
- 6.2. Analyse 1: Hvordan kan tjenestestedsledernes erfaringer med mangfold forstås i lys av mangfoldsteori?
  - 6.2.1. Utgangspunkt for analyse 1
  - 6.2.2. En drøfting av tjenestestedsledernes erfaringer
  - 6.2.3. Tjenestestedsledernes erfaringer i lys av teori om mangfoldsledelse
  - 6.2.4. Tjenestestedsledernes erfaringer i lys av dikotomien "vi" og "de"
  - 6.2.5. Tjenestestedsledernes erfaringer i lys av teori om diskriminering, rasisme og rasialisering
  - 6.2.6. Oppsummering og konklusjoner analyse 1
- 6.3. Analyse 2: Hva kjennetegner mangfoldspolitikken diskurs blant tjenestestedslederne og hvordan samsvarer diskursen med begrunnelser og virkemidler for endring som gis i handlingsplanen "Mangfold i praksis"?
  - 6.3.1. Introduksjon til analyse 2
  - 6.3.2. Diskurser på tjenestestedsnivå i lys av annen forskning
  - 6.3.3. Rekruttering og håndtering av usikkerhet
  - 6.3.4. Kjennetegn ved mangfoldspolitikken diskurs
  - 6.3.5. Mangfoldsdiskursen og begrunnelser for mangfoldspolitikk i handlingsplanen "Mangfold i praksis"
  - 6.3.6. Mangfoldsdiskursen og virkemidlene i handlingsplanen "Mangfold i praksis"
  - 6.3.7. Positive tiltak for like muligheter (Nivå 5)

- 6.3.8 Kulturell sensitivitet (Nivå 2)
- 6.3.9. Kvalifisering av innvandrere (Nivå 2)
- 6.3.10. Utfordre rasistiske holdninger og forhindre diskriminering (Nivå 3 og 4)
- 6.3.11. Mangfoldsledelse/integrering i hovedprosesser (Nivå 6)
- 6.3.12. Tjenestestedsledernes diskurs og typologien
- 6.3.13. Oppsummering og konklusjoner analyse 2

**7. SAMMENFATNING OG KONKLUSJONER** **s 96**

- 7.1. Hva har vi gjort i avhandlingen?
- 7.2. Hvilke faktorer bidrar til og hvilke faktorer hindrer økt mangfold på tjenestestedsnivå i Bergen kommune?
- 7.3. Studiens begrensninger
- 7.4. Tanker om videre forskning
- 7.5. Læring

**LITTERATUR** **s 104**

**VEDLEGG** **s 107**

- Informasjonsskriv til informanter
- Intervjuguide

## **1. Innledning**

### **1.1. Bakgrunn for avhandlingen – temaets relevans**

Søkelyset på mangfold og like muligheter for alle innbyggere har økt i Norge de siste tiårene. Det uttrykkes i dag stor politisk enighet om mål knyttet til likestilling mellom kjønnene, selv om det kan være ulike oppfatninger av både hva likestilling innebærer og om hvilke virkemidler som fører til målet. Lesbiske og homofile har fått styrket sin stilling gjennom en holdningsendring i samfunnet, noe som har resultert i blant annet kjønnsnøytral ekteskapslovgiving og økt oppmerksomhet om lesbiske, homofile og bifile menneskers situasjon på ulike arenaer<sup>1</sup>. Det er et økende fokus på "empowerment" og ulike gruppers rettigheter, eksempelvis knyttet til funksjonshemmede og eldre. Samtidig er samfunnet blitt stadig mer flerkulturelt gjennom økt innvandring. Dette fører til økt etnisk og religiøs mangfold i det norske samfunnet, som i denne sammenheng fra før av kan sies å ha vært relativt homogent.

Det er etnisk mangfold i arbeidslivet vi retter oppmerksomheten mot i denne avhandlingen. Mens Norge scorer høyt på internasjonale rankinglister som handler om kjønnslikestilling, er det vår oppfatning at Norge har kommet kortere når det gjelder forståelse og håndtering av etnisk mangfold. Likevel ser vi at mange offentlige virksomheter, på både statlig og kommunalt forvaltningsnivå, fra 1990-årene og fremover, har utviklet policydokumenter og handlingsplaner som skal føre til bedre integrering og inkludering av etniske minoriteter.

Utviklingen i Norge reflekterer en global utvikling, der migrasjon er et resultat av både globalisert handel og samarbeid, men også av kriger og konflikter som i økende grad resulterer i internasjonal involvering. Den globale utviklingen gir føringer for nasjonal og lokal politikk. Inkludering i arbeidslivet ses i mange sammenhenger som et suksesskriterium for integrering i samfunnet. At samfunns- og arbeidsliv skal være inkluderende for alle grupper, fremstår som et utbredt politisk ideal og en demokratisk verdi. Samtidig er innvandring og flerkulturalitet et temaområde som i samfunnsdebatten ofte preges av følelsesladet engasjement, opphetete diskusjoner og konfronterende argumentasjon.

Med bakgrunn i temaets stadig økende aktualitet finner vi det interessant å gjennomføre et case-studium der vi undersøker mangfoldspolitikk i en storby i Norge. Mens mangfoldsplener og policydokumenter vedtas med stor oppslutning på et overordnet politisk nivå, vil vi se nærmere på hvilke forestillinger om temaet som eksisterer blant kommunale ledere med ansvar for rekruttering, personaloppfølging og tjenesteleveranser til brukere av kommunale tjenester. Ved å sette et systematisk søkelys på språket som brukes om mangfold blant tjenestestedsledere, og tjenestestedsledernes erfaringer, ønsker vi å finne ut mer om mangfoldspolitikkens drivkrefter i en kommuneorganisasjon.

Hvem er så vi? Vi er praktikere ansatt i Bergen kommune. Gjennom MPA-studiet ønsker vi å utvikle en dypere innsikt og forståelse, som kan gjøre oss til enda bedre praktikere på våre fagfelt. Slik vi beskriver det nærmere i metodekapittelet senere i avhandlingen, er vi fra hvert vårt ståsted begge i befatning med mangfoldspolitikken i vår arbeidshverdag. Økt kunnskap om temaet vil gjøre oss til mer reflekterte endringsagenter, og være nyttig når Bergen kommune skal videreutvikle sin mangfoldspolitikk.

---

<sup>1</sup> Blant annet er det utarbeidet egne handlingsplaner mot diskriminering av lesbiske, homofile og bifile i storbyer som Oslo, Bergen og Stavanger. I 2010 gjennomførte forskningsstiftelsen Fafo et storbyforskningsprosjekt om lesbiske, homofile og bifiles situasjon som arbeidstakere i Bergen kommune (Faforapport 2010:33).



Det er mulig at avhandlingens problemstillinger og konklusjoner også kan være interessant for andre kommuner i Norge

## **1.2. Begrepsavklaring og avgrensning**

Temaet for denne avhandlingen er mangfold på tjenestestedsnivå, sett fra lederes ståsted. Begrepet 'mangfold' er sentralt i avhandlingen og det krever en nærmere avklaring. Under kapittelet om mangfoldsteori (kap. 3) vil vi redegjøre nærmere for en rekke begreper knyttet til feltet vi studerer. Men allerede her finner vi det på sin plass å gi en foreløpig definisjon av begrepet 'mangfold', samt komme med en avgrensning av vårt fokus.

'Mangfold' kan defineres som den samlede mengden ulikheter innenfor en sosial enhet, for eksempel en bedrift. Mange forhold kan være forskjellig; kjønn, kulturell og geografisk bakgrunn (etnisitet), utdanning, verdier, alder, holdninger etc. (Kilde: Forskning.no 12. oktober 2009). I norsk sammenheng har begrepet mangfold ofte vært anvendt for å betegne en situasjon hvor der finnes et visst innslag av forskjellighet, særlig med tanke på etnisk bakgrunn. Begrepet anvendes ofte normativt med en implisitt forventning om respekt og like muligheter for ulike grupper. Tilsvarende begrep vil i engelskspråklig litteratur være "diversity", som innebærer en forståelse av heterogenitet. "Mangfoldspolitik" betegner i Norge politikk som søker å legge til rette for å oppnå mangfold.

I denne avhandlingen avgrenses mangfold til å handle om etnisk mangfold i arbeidslivet.

Med begrepet mangfoldsledelse mener vi i denne avhandlingen en tenkning og en strategi for å fremme mangfold på arbeidsplasser, som i engelskspråklig litteratur omtales som 'diversity management'. Mangfoldsledelse beskrives nærmere i avhandlingens kap. 3.2.3.

Mangfoldsteori skal i denne avhandlingen forstås som teori som setter søkelyset på etnisk mangfold.

## **1.3 Temavalg og problemstilling**

Bergen kommune vedtok i 1998 for første gang en overordnet plan som skulle medvirke til bedre integrering og inkludering av personer med innvandrerbakgrunn. Den første handlingsplanen, "Mangfold gir muligheter. Handlingsplan for integrering av innvandrere og flyktninger i Bergen 1998 - 2001", hadde et helhetlig fokus, med størst oppmerksomhet rettet mot kommunen som tjenesteyter overfor innvandrerbefolkningen. Kun to av i alt 40 tiltak rettet seg mot kommunen som arbeidsgiver. I 2007 behandlet bystyret to nye handlingsplaner på dette feltet; først "Handlingsplan for integrering og mangfold 2007 - 2010" som ble vedtatt i februar. Denne planen retter søkelyset mot integrering i samfunnet, og behandler blant annet spørsmål om bosetting, introduksjonsprogram og likeverdige offentlige tjenester. Senere samme år vedtok bystyret en egen plan for rekruttering og inkludering av arbeidstakere med innvandrerbakgrunn. Her er det kommunen som arbeidsgiver som utfordres til å i økt grad ansette samt legge til rette for å videreutvikle og beholde arbeidstakere med innvandrerbakgrunn. Denne handlingsplanen for rekruttering og inkludering av arbeidstakere med innvandrerbakgrunn går under navnet "Mangfold i praksis". Planen danner et utgangspunktet for vår studie, hvor vi er opptatt av mangfold sett fra tjenestestedsleders ståsted.

Mens Bergen kommune etter hvert kan sies å være god til å utvikle overordnede planer om mangfold og likestilling, er det vår erfaring at det i ulike sammenhenger oppstår et gap mellom overordnet policy og implementering i praksis. Det blir derfor interessant å undersøke nærmere hvordan tjenestestedsledere oppfatter mangfold i praksis.

Vi tar utgangspunkt i følgende problemstilling:

*Hvilke faktorer bidrar til og hvilke faktorer hindrer økt mangfold på tjenestestedsnivå i Bergen kommune?*

Vi tar ikke mål av oss til å gjennomføre en implementeringsstudie av handlingsplanen "Mangfold i praksis". Det vi er på jakt etter er økt dybdekunnskap om dette saksfeltet, ved hjelp av utvalgte ledes synspunkt. Mer konkret dreier vår studie seg om empiri fremskaffet gjennom dybdeintervjuer med seks ledere på tjenestestedsnivå i Bergen kommune. Intervjuene tolker vi ved hjelp av tradisjonell kvalitativ tekstanalyse og diskursanalyse. Funn fra undersøkelsen blir analysert i lys av mangfoldsteori.

Nedenfor skal vi se hvordan avhandlingen er bygget opp.

#### **1.4 Oppbygning av avhandlingen**

Avhandlingen består av syv kapitler. Etter dette innledningskapittelet følger, i avhandlingens kap. 2, en kort beskrivelse av Bergen kommune som organisasjon samt et resyme av handlingsplanen "Mangfold i praksis". Vi gir også et bilde på hvordan innvandrerbefolkningen i Bergen ser ut, gjennom utvalgte statistiske data. Kap. 2 gir på denne måten en oversikt over den lokale konteksten for vårt prosjekt.

Vi har valgt å legge til grunn det vi kaller mangfoldsteori for arbeidet med denne avhandlingen. Teorien presenterer vi nærmere i kap 3. Vi kunne imidlertid også ha valgt andre teoretiske innfallsvinkler, enten som supplerende eller alternative bidrag til mangfoldsteorien. Teorivalget vårt begrunner vi innledningsvis i teorikapittelet.

I kap. 4 utdyper vi to forskningsspørsmål med utgangspunkt i prosjektets problemstilling og den valgte teori. Deretter redegjør vi for forhold knyttet til nærhet og distanse, vitenskapsteoretisk ståsted, forskningsdesign og metodiske valg og fremgangsmåter. Vi diskuterer også begreper som validitet og reliabilitet, og redegjør for forhold knyttet til forskningsetikk og metoder for analyse av data.

I kap. 5 presenterer vi empiriske funn fra undersøkelsen blant lederne på tjenestestedsnivå. Dette gjør vi på to måter, først ved en tradisjonell kvalitativ tekstanalyse av det empiriske materialet. Deretter bruker vi diskursanalyse på deler av materialet for å utforske dypere noen sentrale, fremtredende diskurser.

I kap. 6 drøfter og analyserer vi funnene ut fra prosjektets forskningsspørsmål. Analysen er todelt. I analyse 1 (kap. 6.2) drøfter vi sentrale funn fra den kvalitative tekstanalysen i lys av utvalgt mangfoldsteori. I analyse 2 (kap. 6.3) drøfter og analyserer vi kjennetegn ved diskursene og ser disse i sammenheng med begrunnelser og virkemidler i handlingsplanen "Mangfold i praksis".

I kap. 7 sammenfatter vi de to analysene og diskuterer disse i en samlet konklusjon, der vi besvarer avhandlingens hovedproblemstilling. Vi peker deretter på forhold avhandlingens

analyser ikke gir svar på, og viser til temaer vi mener er interessante for videre forskning. Et avsnitt om læring reflekterer over forhold som, ut fra avhandlingens perspektiver og konklusjoner, kan være vesentlige ved videreutvikling av mangfoldspolitikk i Bergen kommune.

Vi mener at denne disposisjonen er egnet til å gi en oversiktlig fremstilling av både det empiriske felt, relevant teoretiske bidrag, samt til å analysere og svare på prosjektets forskningsspørsmål og problemstilling.

Vi starter i kap. 2 med å gi en fremstilling av den lokale konteksten.

## **2. Om Bergen kommune, handlingsplanen "Mangfold i praksis" og innvandrerbefolkningen**

### **2.1. Om Bergen kommune. Styringsform, størrelse og organisering**

Bergen kommune har en parlamentarisk styringsmodell, hvor virksomheten er organisert i syv byrådsavdelinger under politisk ledelse av hver sin byråd.<sup>2</sup> Byrådsavdelingene har også hver sine kommunaldirektører, som øverste administrative ledere. Kommunen har to formelle myndighetsnivåer, og kan slik i prinsippet sies å være en to-nivåkommune. I alt har kommunen i overkant av 16 000 ansatte, som utfører nesten 13 000 årsverk. De fleste av disse har sitt arbeidsforhold knyttet til en av kommunens ca 300 resultatenheter på myndighetsnivå 2. Dette omfatter skoler, barnehager, sykehjem, hjemmetjenester, bofellesskap, psykiatritjenester, barnevern, etat for byggesak og private planer, etat for plan og geodata, vann- og avløpsetat, grønn etat, idrettsetat, kulturkontorer, kulturskole, kemnerkontor, overformynderi, lønns- og regnskapskontor, brannvesen med videre. Spennvidden i tjenesteinnholdet og volumet på virksomheten er med andre ord stort. Til tross for (tilsynelatende) to-nivåmodell kan strukturen betegnes som kompleks med mange koplinger vertikalt og diagonalt. Vertikale koplinger følger av kommunens sektororganisering, hvor alle resultatenheter på myndighetsnivå 2 er underlagt en av de syv byrådsavdelingene. Byrådsavdeling for barnehage og skole og byrådsavdeling for helse og inkludering er de største. Ca 90 % av resultatenheterne på myndighetsnivå 2 og nærmere 85 % av alle kommunens årsverk er underlagt disse to avdelingene. Byrådsavdeling for næring, eiendom og samferdsel er den minste byrådsavdelingen, med kun 3 resultatenheter og under hundre årsverk totalt pr 31.12.2011. I tillegg til de formelle, vertikale styringslinjene som følger av sektororganiseringen, er diagonale koplinger i organisasjonen et resultat av at konsernansvar for blant annet HR-politikk og økonomistyring ligger i én av byrådsavdelingene, mens den formelle styringen finner sted i linjen i den enkelte byrådsavdelingen. Kommunale foretak med egne styrever (etter kommuneloven § 62 andre ledd)<sup>3</sup> bidrar også til å øke kompleksiteten, og gjør at kommunen som konsern kan leve opp til betegnelsen konglomerat (Christensen m.fl. 2009: 40).

Samtidig med at fullmakter er desentralisert til resultatenheter og selvstendigjorte kommunale foretak, er det de senere årene innført hyppigere og mer omfattende økonomisk rapportering. Balansert målstyring og lederavtaler er tatt i bruk i kommunen. Det er også tatt i bruk andre styringsverktøy, bl.a. en årlig medarbeidertilfredshetsundersøkelse og en internkontrollundersøkelse som gjennomføres av den økonomiske internkontrollenheten.

### **2.2. Handlingsplanen "Mangfold i praksis"**

#### **2.2.1. Handlingsplanens mål og resultatindikatorer**

Byrådet i Bergen la våren 2007 frem "Mangfold i praksis, Handlingsplan for rekruttering og inkludering av arbeidstakere med innvandrerbakgrunn 2007 - 2010". Planen ble vedtatt av et enstemmig bystyre i juni samme år. Den hadde således stor tverrpolitisk oppslutning da den

<sup>2</sup> Antall byrådsavdelinger varierer ut fra størrelse på og ansvarsfordelingen i byrådet til enhver tid.

<sup>3</sup> For tiden har Bergen kommune tre kommunale foretak.

ble lansert. Planen hadde tidligere vært både etterspurt og lovet gjennom flere politiske kanaler og saksfremlegg.

Byrådet var ved fremlegging av handlingsplanen opptatt av at planen skulle være konkret og handlingsorientert. I bystyresaken som fulgte planen var følgende formulert:

Gjennom å rette søkelyset mot innsatsområdene

- rekrutteringsfremmede tiltak
- flerkulturell arbeidsplass
- kvalifisering av potensielle arbeidstakere
- ønsker byrådet å legge til grunn en mer offensiv, helhetlig og systematisk tilnærming enn kommunen har hatt tidligere. Byrådet vil også gjennomføre aktiviteter som gjør det mulig å dokumentere/evaluere resultatoppgåelse underveis (i 2009) og etter endt planperiode i 2011 (Bergen kommune 2007b: 3).

Handlingsplanen gjelder Bergen kommune som arbeidsgiver, og har to overordnede mål som presenteres i planens kap. 2:

- Andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i Bergen kommune skal gjenspeile befolkningssammensetningen for øvrig. Kommunen skal ha arbeidstakere med innvandrerbakgrunn på alle nivåer i organisasjonen.
- Bergen kommune skal ha et arbeidsmiljø som inkluderer ansatte uavhengig av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og/eller religion/livssyn. Arbeidskulturen skal preges av respekt for ulikhet. (Bergen kommune 2007a: 5)

Det angis et sett med resultatindikatorer (se planens kap. 8) som måloppnåelse skal evalueres ut fra:

- Alle de store byrådsavdelingene har arbeidstakere med innvandrerbakgrunn i ledende eller selvstendige stillinger.
- Andel arbeidstakere med innvandrerbakgrunn i lærlingordningen er økt.
- Antall arbeidstakere med innvandrerbakgrunn som kalles inn til intervju er økt. Dette undersøkes ved et utvalg virksomheter i avgrensede perioder.
- Arbeidsmiljøundersøkelser viser like gode resultater for minoriteter og majoritet. Dette måles gjennom egne arbeidsmiljøundersøkelser der en søker å sette særlig søkelys på problemstillinger som berører arbeidstakere med innvandrerbakgrunn. Slike undersøkelser gjennomføres ved utvalgte virksomheter. (Ibid: 20, 21)

Handlingsplanen angir også at sysselsettingsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB), som dokumenterer andel arbeidstakere med innvandrerbakgrunn i kommunen, skal legges til grunn når måloppnåelse evalueres.

### **2.2.2. Begrunnelser for handlingsplanen "Mangfold i praksis"**

I forordet til handlingsplanen "Mangfold i praksis" fremholdes følgende:

Arbeidet med å gjennomføre "Mangfold i praksis" er viktig ut fra flere begrunnelser. Innvandrerbefolkningen besitter en arbeidskraftressurs kommunen trenger. Samtidig er inkludering i arbeidslivet en viktig forutsetning for en vellykket integreringspolitikk (Bergen kommune 2007a: 1).

Begrunnelsene utdypes i innledningskapittelet i planen (kap. 1), hvor det understrekes at Bergen kommune som stor arbeidsgiver har et ansvar for å bidra til inkludering i arbeidslivet. Samtidig fremheves kommunens behov for arbeidskraft:

Søkelys på innvandrerbefolkningens ressurser er nødvendig når kommunen skal dekke fremtidens behov for arbeidskraft og kompetanse. Arbeidsmarkedsstatistikken viser her et ubenyttet potensial. Selv om mange innvandrergupper deltar i arbeidslivet på lik linje med befolkningen for øvrig, er arbeidsledigheten blant innvandrere over tre ganger så høy som for resten av befolkningen. Ledigheten varierer ut fra landbakgrunn, utdanning, norskkunnskaper og botid. (Ibid: 4)

Videre heter det:

... I tillegg må en være oppmerksom på at Bergen kommune i tiden som kommer, på flere områder og i større grad, vil møte brukere med annen kulturell bakgrunn enn norsk. Et personale som speiler samfunnets kulturelle mangfold bedrer forutsetningene for å kunne tilby tilpassete og likeverdige tjenester til alle brukere. (Ibid)

Handlingsplanen tar på denne måten utgangspunkt i "... kommunens behov for arbeidskraft og det mulighetspotensial innvandrerbefolkningen representerer." (Ibid).

I et eget kapittel i planen (kap. 5) redegjøres det for overordnede føringer på området, både politiske føringer som følger av tidligere vedtak i tilknytning til andre saker i Bergen kommune, men også til nasjonale føringer som følger av lovverk (lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv), samt til regjeringens handlingsplan for rekruttering og inkludering av innvandrerbefolkningen og sentralstyrevedtak i KS (kommunesektorens interesseorganisasjon). Også disse henvisningene til overordnede føringer fungerer som begrunnelser for at kommunen skal ha en uttalt politikk på dette området.

### **2.2. 3. Begrepene i handlingsplanen "Mangfold i praksis"**

Handlingsplanen "*Mangfold i praksis*" anvender begrepsapparatet som SSB benyttet på det tidspunktet planen ble utarbeidet. Sentrale begreper i planen forklares slik (jfr. handlingsplanens kap. 4):

Innvandrerbefolkningen består av personer med to utenlandskfødte foreldre. Det har vært vanlig å skille mellom de som selv er innvandret (født i utlandet) og de som er født i Norge av to utenlandskfødte foreldre. Den første gruppen har vært kalt innvandrere eller første generasjons innvandrere, den andre gruppen har vært kalt etterkommere. Begge gruppene er i utgangspunktet i målgruppen for handlingsplanen "*Mangfold i praksis*", selv om første generasjons innvandrere nok møter de største utfordringene på arbeidsmarkedet.

Kommunens mål og tiltak for å rekruttere og inkludere arbeidstakere med innvandrerbakgrunn retter seg primært mot den delen av innvandrerbefolkningen som kommer fra ikke-vestlige land. Med ikke-vestlige land menes Øst-Europa, Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Tyrkia. Med vestlige land menes Norden, Vest-Europa (unntatt Tyrkia), Nord-Amerika og Oseania. (Ibid: 7)<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> SSB har siden planen ble skrevet, tatt i bruk et justert begrepsapparat. De nye innvandringsgrupperingene er innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Vestlig og ikke-vestlig er erstattet med verdensdelene gruppert slik: Gruppe 1: EU/EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand. Gruppe 2: Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS.

#### **2.2. 4. Tiltakene i handlingsplanen "Mangfold i praksis"**

Etter et kapittel som gjør rede for innvandrerbefolkningens størrelse og sammensetning i Bergen kommune på det tidspunktet handlingsplanen ble lansert (kap. 6), følger kap. 7 hvor handlingsplanens 13 tiltak presenteres. Strukturen i dette kapittelet er tredelt med utgangspunkt i de tre innsatsområdene *rekrutteringsfremmede tiltak, flerkulturell arbeidsplass og kvalifisering av potensielle arbeidstakere*.

Innsatsområdene *rekrutteringsfremmende tiltak og flerkulturell arbeidsplass* rommer begge to typer tiltak;

- a) tiltak rettet mot minoritet, dvs innvandrerne selv
- b) tiltak rettet mot majoritet, dvs organisasjonen ved ansvarlig ledelse og tillitsvalgte eller arbeidsmiljøet generelt.

Det legges i planen til grunn at arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn kan møte terskler og skranker som gjør det vanskeligere å nå frem i jobbsøkerprosessen, selv når de er kvalifiserte (ibid: 13). *Rekrutteringsfremmende tiltak* skal derfor bidra til å lette adgangen til stillinger i Bergen kommune for kvalifiserte innvandrere og etterkommere. Når det gjelder krav til norskferdigheter sier planen følgende:

Betydningen av at søkere til stillinger i Bergen kommune har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til at de kan utføre arbeidet på en sikker og god måte understrekes. Et for strengt krav til korrekt norsk vil imidlertid være et hinder i forhold til kommunens mål om rekruttering og inkludering av arbeidstakere med innvandrerbakgrunn. En nyansert vurdering av hva som er nødvendige norskferdigheter må foretas for ulike typer stillinger. (ibid)

Blant de vedtatte tiltakene som er rettet mot arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn finner vi oppretting av egne traineestillinger for personer med innvandrerbakgrunn (tiltak 1), vikarpolitikk som støtter kommunens mål om arbeidstakere med innvandrerbakgrunn, det vil si at det satses på å rekruttere kvalifiserte personer med innvandrerbakgrunn til vikariater i kommunen (tiltak 2), jobbsøkerveiledning på nett (tiltak 3) og forsøk med moderat kvotering (tiltak 4). Blant tiltakene som retter seg mot ledere og tillitsvalgte finner vi at minst en kvalifisert søker med innvandrerbakgrunn skal kalles inn til jobbintervju (når det er kvalifiserte personer med innvandrerbakgrunn blant søkerne - tiltak nr 5), informerende og bevisstgjørende tiltak overfor ledere og tillitsvalgte som deltar i rekrutteringsarbeid (tiltak 6) og holdnings- og bevisstgjøringskampanjer i arbeidstakerorganisasjonene (tiltak 7).

Blant *tiltakene som skal fremme flerkulturelle arbeidsplasser* i Bergen kommune finner vi utdeling av en årlig mangfoldspris til en intern virksomhet i Bergen kommune, som utmerker seg positivt i forhold til handlingsplanens målsettinger (tiltak 8), og integrering av mangfold-/diskrimineringsperspektiv i HMS- og vernearbeid (tiltak 9). Begge disse tiltakene retter seg mot det generelle arbeidsmiljøet. I teksten som introduserer disse tiltakene vektlegges to forhold. Det ene er at

reelt mangfold krever aksept for at noe kan være annerledes. Majoriteten utfordres til å inkludere minoriteten. Dette innebærer i mange tilfeller at oppfatningen av hva som er normalt, viktig og riktig må utvides (Bergen kommune 2007a: 16).

Det andre er at diskrimineringsloven forbyr både indirekte og direkte diskriminering, og at Bergen kommune ikke skal tolerere rasisme. Samtidig fremholder planen at det er viktig å

vise frem gode eksempler fra enheter hvor en har positive erfaringer med inkludering av arbeidstakere med innvandrerbakgrunn.

I tillegg retter to tiltak seg mot arbeidstakere med innvandrerbakgrunn spesielt. Begrunnelsen for disse særtiltakene er at det for noen kan være behov for særlige tiltak for å oppnå reell inkludering og likeverdige muligheter. Disse tiltakene er fadderordning på arbeidsplassen (tiltak 10) og kompetanseheving - herunder tilrettelegging for norskopplæring for ansatte med behov for det - og prosjekter som stimulerer til karriereutvikling for arbeidstakere med innvandrerbakgrunn (tiltak 11).

Gjennom innsatsområdet *kvalifisering av potensielle arbeidstakere*, uttrykker kommunen som arbeidsgiver et "meransvar" - eller samfunnsansvar - gjennom å, i samarbeid med etater som har et fagansvar på området, styrke innsatsen som skal bidra til å kvalifisere innvandrere som står uten arbeid. En begrunnelse som oppgis er blant annet å oppnå økt deltakelse i samfunns- og arbeidsliv for særlig innvandrerkvinner, som i en del tilfeller lever segregert, noe som også har betydning for innvandrerbarns oppvekstvilkår. Det uttrykkes imidlertid ganske klart at det er med utgangspunkt i de tjenesteområder og den kompetanse hvor kommunen har et særlig behov for arbeidskraft i tiden som kommer, at kommunen først og fremst vil styrke innsatsen mot systematiske, kvalifiserende tiltak/arbeidsmarkedstiltak. I tillegg til å se dette innsatsområdet som et "meransvar" eller samfunnsansvar, kan det også oppfattes å være av strategisk karakter, på den måten at kommunen ønsker å kvalifisere fremtidig arbeidskraft på tjenesteområder hvor det er forventet betydelige rekrutteringsutfordringer i tiden som kommer. Tiltakene det satses på er "kjeding av tiltak" frem mot fagbrev innen helsearbeiderfaget (tiltak 12 praksisrettet arbeidsmarkedskurs innen pleie/omsorg) og samarbeidsforum for økt rekruttering av innvandrere i Bergensregionen (tiltak 13, et nettverk/samarbeidsforum med deltakelse fra ulike næringslivsaktører, innvandrerorganisasjoner, offentlige virksomheter, utdanningsinstitusjoner, partene i arbeidslivet m.fl.).

### **2.2.5. Prosess for utarbeiding og budsjettmidler til implementering av planen**

Handlingsplanen "Mangfold i praksis" ble utarbeidet gjennom en prosess der det ble lagt vekt på medvirkning fra byrådsavdelinger og arbeidstakerorganisasjoner, samt innspill fra interne og eksterne interessenter og ressurspersoner. Blant disse interessentene og ressurspersonene var også utvalgte ansatte med innvandrerbakgrunn, innvandrerorganisasjonen Det felles innvandreråd i Hordaland og samarbeidende offentlige etater som for eksempel NAV (Arbeids- og velferdsetaten). Dette redegjøres det for i handlingsplanens kap. 3.

Bystyrevedtaket knyttet til planen ble fulgt opp gjennom senere budsjettvedtak hvor det ble bevilget midler til å opprette en ny stilling i HR-seksjonen, som arbeider særskilt med oppfølging av planens tiltak og intensjoner, og til inntak av traineer med innvandrerbakgrunn (til nå er fire traineer tatt inn på en 18 måneders trainee-periode, hvor på traineene går over i ordinære stillinger i virksomheten). Budsjettmidler som ble bevilget med utgangspunkt i planen er også anvendt til å sikre gjennomføring av enkelte andre tiltak, blant annet delfinansiering av norskopplæring for arbeidstakere med innvandrerbakgrunn og utdeling av mangfoldspris.



## **2.2. 6. Iverksetting av handlingsplanen "Mangfold i praksis"**

Arbeidet med å iverksette handlingsplanen "Mangfold i praksis" er evaluert internt av kommunens HR-seksjon i 2010. En sak, som gjør rede for status i arbeidet ved slutten av 2010, legges frem for bystyret våsemesteret 2011, med sikte på rullering av planen som del av en større sak senere i 2011.<sup>5</sup> Siden disse dokumentene pr. mars 2011 ennå ikke er politisk behandlet, og med det heller ikke gjort kjent i organisasjonen, er disse ikke lagt til grunn i vår studie. Fra evalueringen og saksutkast kjenner vi likevel til at det fra kommunens sentrale HR-seksjon er arbeidet aktivt med de fleste tiltakene i handlingsplanen. Som det går frem av det oppsummerende avslutningskapittelet i "Mangfold i praksis" (kap. 9). involverer mange av tiltakene HR-seksjonen som utfører i en eller annen forstand. Den sentrale HR-seksjonen har med det en viktig rolle som pådriver, rådgiver, spisskompetanse, tilrettelegger og utvikler for konsernet på dette politikkområdet. Også for tiltak hvor oppfølgingsansvaret ikke er plassert direkte på HR-seksjonen har det vist seg at initiativ og tilrettelegging fra denne sentrale enheten er nødvendig for at aktivitet skal finne sted. Seksjonen setter i verk overordnede konserntiltak, og kan støtte enkelte byrådsavdelinger når sektorspesifikke satsinger er aktuelle. Fullmakter og ansvar knyttet til personellhåndtering, faglig standard, tjenesteleveranser og økonomi ligger imidlertid i linjen innenfor den enkelte byrådsavdeling.

## **2.3. Innvandrerbefolkningen**

### *Innvandrere i Norge*

Generelt kan vi si at spørsmålet om integrering og likebehandling av innvandrere på arbeidsmarkedet har fått økt oppmerksomhet i forbindelse med den rekordhøye innvandringen til Norge de siste årene. Innvandrerbefolkningen utgjør i 2010 11,4 % av den totale befolkningen i landet, mer enn det dobbelte av det som var tallet i 1991. (Tronstad 2010: 24). Høy arbeidsinnvandring fra Øst Europa siden 2004 har bidratt til en økning av sysselsettingen av innvandrerbefolkningen som helhet. En del mer etablerte innvandrergrupper har også bedret sin situasjon på arbeidsmarkedet i årene før den økonomiske nedgangen i 2008/2009 (ibid: 26). For en del innvandrergrupper vedvarer likevel forskjellene i yrkesdeltakelse. Til en viss grad kan ulikheten i sysselsetting mellom innvandrere og befolkningen for øvrig forklares med sammensetningen av innvandrerbefolkningen i Norge. Norge har en høy andel flyktninger og familiegjenforente til flyktninger (ibid: 26). Deltakelsen på arbeidsmarkedet blant flyktningegrupper og kvinner med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn er lav For flyktninger og familiegjenforente øker imidlertid yrkesdeltakelsen med lengden på botid i landet. (Tronstad 2010: 28, med referanse til Aalandslid og Tronstad 2010, Aalandslid 2009, OECD 2009) Sammensetningen av innvandrerbefolkningen, og hvor nyankomne eller etablerte flyktninger og familiegjenforente er, vil således ha betydning for i hvilken grad en kan forvente å finne innvandrene i arbeidslivet.

---

<sup>5</sup> Bystyret i Bergen vedtok våren 2010 at det i løpet av 2011 for arbeidsgiverområdet skal utarbeides en felles handlingsplan for ulike diskrimineringsgrunnlag som kjønn, etnisitet mv, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering og alder. Jf bystyresak 50-10 Likestillingsmelding for Bergen kommune 2010 - 2015, vedtakets pkt 4.

### *Innvandrere i Bergen*

Tall vi har hentet fra SSBs statistikkbank viser at innvandrebevolkingen i Bergen ligger like under landsgjennomsnittet med en andel på 11,3 % av befolkningen. Utviklingen de siste årene går frem av tabell 6.1.

**Tabell 2.1. Innvandrerbefolkningen og innvandrere i Bergen kommune. Andel av befolkningen totalt, 1990 - 2010. Tall fra SSBs statistikkbank.**

	1990	1995	2000	2005	2010
Innvandrerbefolkningen som andel av befolkningen totalt i prosent *	4,35	5,13	6,10	7,59	11,29
Innvandrere som andel av befolkningen totalt*	4,01	4,56	5,29	6,42	9,67

\* Innvandrerbefolkningen er personer som selv har innvandret og norskfødte med innvandrereforeldre

\*\* Innvandrere er personer som selv har innvandret

Av tabellen går det frem at den største delen av innvandrerbefolkningen selv har innvandret. Kun en mindre andel inngår i gruppen som i handlingsplanen "Mangfold i praksis" kalles etterkommere (norskfødte med innvandrereforeldre), selv om det også er en økende gruppe.<sup>6</sup> I følge offisiell statistikk nådde innvandringen på landsbasis en topp i 2008 (Tronstad 2010: 24). Pr. 2010 har i følge SSB fire av ti innvandrere i Norge botid i landet på fire år eller mindre. Vi sitter ikke på tilsvarende tall for Bergen kommune, men vi ser av tabellen at den største økningen kommer i perioden 2005 - 2010; dette indikerer en relativt stor gruppe innvandrere med kort botid.

Ut fra statistikk kommunen selv har utarbeidet, finner vi blant gruppene med størst vekst i perioden 2009 - 2010 innvandrere fra Polen. Deretter følger i rekkefølge innvandrere fra palestinske områder, Litauen, Tyskland, Sverige og Somalia. I 2010 er de ti største innvandringsgruppene fra Polen, Irak, Vietnam, Chile, Tyskland, Sri Lanka, Sverige, Somalia, Storbritannia og Bosnia Hercegovina.

<sup>6</sup> Ved årsskiftet 2009/2010 var det nærmere 460 000 innvandrere og 93 000 norskfødte med innvandrereforeldre i Norge (kilde: NOU 2011:3 Kompetansearbeidsplasser - drivkraft for vekst i hele landet s 64)

## **3. Teori**

### **3.1 Teorivalget vårt**

Vi anvender i denne avhandlingen et utvalg av teoretiske innfallsvinkler, som vi kaller mangfoldsteori. Med mangfoldsteori mener vi teori som setter søkelys på etnisk mangfold. Det finnes mye forskning som handler om etnisk mangfold. Når vi snevrer inn vårt fokus til å gjelde etnisk mangfold i arbeidslivet, fremstår det som litt mer tydelig for oss hva som vil være et godt og relevant utvalg av teori. I Norge har blant annet Jon Rogstad over flere år vært en synlig forsker på dette feltet. Han har blant annet vært opptatt av hva som kjennetegner koplingsprosessen i arbeidslivet, det vil si hvordan en arbeidssøker med visse ferdigheter møtes av en arbeidsgiver med sine behov og preferanser, og hvordan dette slår ut for synlige (etniske) minoriteter (Rogstad 2000). Han har også vært opptatt av hvordan begreper som diskriminering og rasisme forstås (Rogstad 2000, Rogstad og Midtbøen 2009, 2010). I europeisk sammenheng ser vi John Wrench som en viktig bidragsyter. Han legger an et komparativt perspektiv, og gjør det mulig for oss å reflektere over norske forhold i lys av internasjonale trender og utviklingstrekk (Wrench 2007). Det må her dog presiseres at vår studie ikke har til hensikt å være en komparativ studie. Vi har også dratt veksler på flere bidragsytere, blant annet Neil Thompson (2006) og Jewson and Mason (1992). Vi vil fremheve disse forskningsbidragene som de mest sentrale for vår anvendelse av mangfoldsteori. Vi støtter oss imidlertid også på flere andre bidrag, blant annet ved begrepsgjennomgangen som følger nedenfor, og trekker også inn enkelte andre bidrag i analysen og drøftingen av våre empiriske funn i kap. 6. Referanser fremgår, på vanlig måte, av teksten.

Vi ønsker også å kommentere at vi kunne ha anvendt andre teoretiske bidrag når vi studerer dette feltet. Vi kunne valgt å studere feltet med utgangspunkt i litteratur fra organisasjonspsykologien. Mange har vært opptatt av Hofstedes kulturstudier <sup>7</sup>, men vi vil også vise til Schwarts forskning om kulturelle verdier i arbeidslivet (Schwartz 2010). Ett mulig valg ville vært teori om makt. Særlig står teori om makt sentralt i tilknytning til en radikal forskningstradisjon, som vi skal omtale nærmere nedenfor. Hadde vi valgt et klarere ståsted innenfor denne teoritradisjonen, hadde maktteori vært et naturlig valg. Vi har også vært inne på tanken om å ta utgangspunkt i institusjonell teori for å forstå mangfoldspolitikken bedre. Hadde studien vært en mer innrettet som en implementerings- eller iverksettingsstudie, ville et slik valg vært naturlig. Teorier om makt kunne også vært relevant i en slik sammenheng, f. eks Christensen og Jensens maktdimensjoner (Christensen og Jensen 2006).

Det er med andre ord mange ulike tilnærminger som kunne vært benyttet for å studere mangfold i arbeidslivet. Vi mener at det teorivalget vi har gjort, bør være godt egnet til å oppnå bedre forståelse for saksfeltet ut fra vår lokale kontekst og vår problemstilling.

---

<sup>7</sup> Se <http://www.geert-hofstede.com/>

## **3.2. Mangfoldsteori**

### **3.2.1 Radikal og liberal tradisjon**

De siste 20-30 årene har vært preget av ulike retninger innenfor teorier om mangfold, diskriminering og like muligheter. De ulike teoriene kan knyttes til ulike kontekster; ulike teorier har vært fremtredende i forskjellige land til forskjellige tider, påvirket av politiske og økonomiske forhold. Innenfor det som vi i denne avhandlingen har valgt å kalle mangfoldsteori, er det mulig å se to retninger som har vært fremtredende i den vestlige verden; den ene fokuserer primært på individuelle forhold og intensjoner/holdninger knyttet til diskriminering og kan plasseres inn i det som Jewson & Mason (1992) kaller en liberal tradisjon, mens en radikal (postkolonial) tradisjon retter søkelyset på strukturelle forhold og effekten av diskrimineringen (Rogstad og Midtbøen 2009, Thompson 2006).

Vi vil gi en kort gjennomgang av hovedkarakteristikkene ved de to tradisjonene innledningsvis i dette teoretiske kapitlet. En slik gjennomgang kan hjelpe oss å løfte blikket, og fungere som et bakteppe og en referanseramme ved den videre teorigjennomgangen. Vi starter således generelt og overordnet, og kommer inn på mer spesifikke teoretiske bidrag etter hvert.

Det er mangfoldspolitikken i Bergen kommune som er temaet for denne studien. Vårt case inngår slik i en norsk kontekst. Vi ser at den norske konteksten kan plasseres innenfor en liberal tradisjon. Som praktikere i Bergen kommune inngår dermed også vi i denne tradisjonen. Nettopp derfor ser vi det som interessant å se den liberale tradisjonen opp mot den radikale, postkoloniale. Vi mener at det kan være hensiktsmessig å dra vekslere på begge teoritradisjonene som supplerende og utfyllende forståelsesrammer for feltet vi studerer. Når det er sagt, ser vi at de fleste av våre valgte teoretiske bidrag først og fremst kan knyttes til en liberal tradisjon. Vi har ønsket å anvende forskning som er rettet mot arbeidslivet og som kan ses som relevant for vårt casestudium. Det har langt på vei betinget våre valg. Også i Norge kan vi se enkelte forskningsbidrag som kan knyttes til den radikale tradisjonen, men disse har ikke et slikt fokus at det har vært naturlig for oss å legge dem til grunn som hovedbidrag når vi studerer mangfold i en arbeidsgiversammenheng.

Den radikale tradisjonen, også ofte kalt anglosaksisk eller postkolonial tradisjon, er en teoretisk retning som først og fremst har dominert diskursen innenfor de anglosaksiske land, da særlig England og USA, men den er også fremtredende i Sverige (Thompson 2006, Rogstad og Midtbøen, 2009). Prinsippet som ligger bak er en rettferdig fordeling av godene, den har altså et fokus på *effekten* av en diskriminerende/antidiskriminerende politikk.

Thompson (2006) knytter den postkoloniale tradisjonen historisk til den politiske radikalismen som feide over den vestlige verden med idealisme, kvinnefrigjøring og et økende fokus på rasediskriminering og de svartes situasjon i USA. Framtidshåp og sterk økonomisk vekst i etterkrigstiden hadde samtidig ført til mangel på arbeidskraft, og for England ble det naturlig å hente denne fra (tidligere) kolonier for å sikre fortsatt økonomisk vekst (ibid., Heywood 2007). Ikke ukjent fra Norge på 70-tallet var det de dårligst betalte og minst populære jobbene som sto ledige, samtidig som man ikke hadde tatt høyde for velferdsbehov som skolegang, helsetjenester og ikke minst boliger. Svarte og andre etniske minoriteter ble slik overrepresentert på de laveste sosioøkonomiske nivåene og sammenhengen mellom rase og klasse ble umiddelbart tydelig. Veien var kort fra å se immigrantene som ofre for fattigdom og en mangelfull politikk til å se dem som nettopp en

årsak til slike problemer (Thompson 2006:86). I den radikale tradisjonen vektlegges det at fordelingen av goder i samfunnet skal være rettferdig på et gruppenivå. Det innebærer at like muligheter de facto ikke er tilstede dersom ikke representasjonen av svarte og andre etniske minoriteter i arbeidslivet gjenspeiler befolkningssammensetningen i samfunnet. Sentrale begreper er makt og undertrykkelse, og tenkningen går ut på at man har en ideologisk dominans av en gruppe overfor en annen. Diskriminering settes altså inn i en politisk og strukturell kontekst, det forklares ikke ut fra et individuelt perspektiv. I et differensiert samfunn er mennesker kategorisert i henhold til sosiale kategorier (eksempelvis klasse og kjønn), og disse kategoriene finner man igjen i den sosiale strukturen i et nettverk av sosiale praksiser, institusjoner og grupperinger som avgjør fordelingen av makt, status og muligheter. Slik blir diskriminering et utslag av strukturell ulikhet og institusjonell undertrykkelse, og er ikke redusert til individuelle fordommer og holdninger. Edward Said (Rogstad og Midtbøen 2009, Heywood 2007) er en av grunnleggerne av den postkoloniale tradisjonen og var opptatt av dikotomier og hvordan forskjellighet og skillet mellom "oss" og "dem" framstår som naturlig fordi det er bygget inn i språklige kategorier og hverdagspraksis som ubevisst opprettholder maktubalansen mellom majoritet og minoritet og hindrer deltakelse. Ulikhet oppstår, ut fra et slik perspektiv, blant annet ved at verdier og forestillinger favoriserer medlemmer av "vi"-gruppen. "De gjøres til det *normale* - til målestokken alle andre sees og vektes i forhold til." (Rogstad og Midtbøen 2009: 2). Det overordnede fokuset i en radikal tenking blir derfor å rette blikket mot det "hvite" – mot majoriteten og deres praksisformer som da er med på å definere annerledesheten.

En liberal tradisjon, slik den beskrives av Jewson & Mason (1992), har røtter innenfor psykologisk tenking og tar et individuelt perspektiv hvor fokus settes på holdninger, intensjoner og opplevelsen av diskriminering. Dersom man sikrer rettferdige regler og prosedyrer vil presumptivt alle sikres muligheten for å kunne delta. Mens den radikale retningen har fokus på majoritetsbefolkningen og vil sikre en effektiv politikk gjennom positiv diskriminering, vil en liberal tradisjon rette blikket mot minoritetsgruppene og initiere positive handlinger som kampanjer, trening og språkopplæring som så skal sikre rettferdighet og den enkelte mulighet til deltakelse.

Selv om den radikale tradisjonen også er til stede i den norske diskursen gjennom eksempelvis forskningen til Gullestad (2002), hevder Andersson i følge Rogstad og Midtbøen (2009) at den aldri har vært særlig fremtredende i Norge, hverken forskningsmessig eller politisk, og begrunner dette bl.a. i at Norge ikke har vært en kolonimakt og at man slik i alle fall ikke fra majoritetens perspektiv har vært utfordret på maktrelasjonen mellom majoritet og minoritet.

For en noe mer skjematisk oversikt over en radikal og liberal tradisjon innen forståelsen av mangfoldsteori kan det være nyttig med følgende tabell <sup>8</sup>:

---

<sup>8</sup> Denne bygger delvis på Jewson and Mason (1992).

**Tabell 3.1: Liberal og radikal (postkolonial) tradisjon**

	<b>Liberal tradisjon</b>	<b>Postkolonial tradisjon</b>
Overordnet fokus	Individ	Samfunn og struktur
Prinsipper	Rettferdige regler	Rettferdig fordeling av goder
Effektivitet	Byråkratisering av beslutninger	Politisering av beslutninger
Holdninger	Intensjon med diskrimineringen	Effekten av diskriminering
Perspektiv på endring	Minoritet	Majoritet
Identitetsdannelse	Psykologisk, subjektorientert	Sosiologisk, gruppeorientert

### **3.2.2. En oversikt over begreper og idéer**

Mangfoldsfeltet er preget av mange begreper, og ofte kan det være noe uklart hva de ulike begrepene refererer til. Vi finner det derfor tjenlig med en begrepsgjennomgang, som i alle fall for oss har vært nyttig og nødvendig i arbeidet med avhandlingens tema. Siden forskningsfeltet er internasjonalt, finner vi det noen ganger oppklarende å diskutere norske begreper opp mot engelskspråklige termer. Selv om vårt case er norsk, og studien ikke er komparativ i seg selv, finner vi det også relevant å referere til tilnærminger i enkelte andre land. Dette bidrar til å sette den norske tilnærmingen og konteksten inn i en større ramme og sammenheng, hvilket vi mener bidrar til å gi en økt forståelse av temaet vi studerer.

Begrepene 'diskriminering', 'rasisme' og 'rasialisering' tas opp i et eget underkapittel nedenfor, og behandles derfor ikke i denne begrepsgjennomgangen. Også 'mangfoldsledelse' ('diversity management') gis en omtale i et eget underkapittel.

#### *Integrering*

Det finnes ikke en enhetlig oppfatning av hva integrering betyr i den norske debatten. Begrepet gir forskjellige assosiasjoner, og brukes med ulik mening. Man snakker gjerne om en *integreringsprosess* som beskriver integreringsfremmende tiltak, og *integrering som mål* og resultat av en prosess. Når det gjelder integrering som mål, måler man gjerne "integreringsgraden" gjennom deltakelse for individer eller grupper i arbeidslivet, eller for eksempel ved valg og annen deltakelse i demokratiske prosesser.<sup>9</sup> Når det gjelder integrering som prosess, viser dette til samspillet og dynamikken mellom minoritetsbefolkningen og majoriteten av befolkningen (Stortingsmelding nr. 49, 2003-2004). En kritikk mot begrepet går på at det fokuserer på individet og at det poengterer et skille mellom minoriteten (de som skal integreres) og majoriteten. Med et slikt fokus fremstår begrepet paradoksalt nok som en motsats til det man opprinnelig ønsker å beskrive.

---

<sup>9</sup> Jf blant annet Rogstad 2007.

Innenfor en engelsk tradisjon er begrepet, slik vi ser det, nært koblet til assimileringspolitikken (Thompson 2006). I Norge hevder Gullestad (2002: 300) at folk i praksis sier integrasjon, men mener 'assimilasjon'.

Innenfor organisasjonspsykologisk litteratur finner vi imidlertid en annen anvendelse av begrepet, der det settes likhetstegn mellom integrering og kulturelt mangfold hvor etniske minoriteter og utlendinger har anledning til å ta vare på sin opprinnelige kulturelle identitet, samtidig som de identifiserer seg med noen av kulturverdiene i det nye samfunnet. Integreringsbegrepet dras med en slik forståelse i retning av begrepet 'multikulturalisme' (Se Sam D. L. 2010).

### *Inkludering*

Begrepet 'inkludering' brukes innen mangfoldspolitikken delvis som et alternativ til begrepet 'integrering', og kan i en i en norsk kontekst på visse felt se ut til delvis å erstatte det.<sup>10</sup> Mens 'integrering' fokuserer på individet, har begrepet 'inkludering' et perspektiv som retter seg mot systemet og dets omgivelser, og hvordan disse kan tilpasse seg minoriteten for å forhindre utstøting og eksklusjon. Vi opplever med det at begrepet 'inkludering' går i retning av den forståelsen som ligger til grunn for begrepene 'mangfold' og 'multikulturalisme', i det inkludering forutsetter at det åpnes opp for det som er annerledes. Vi finner imidlertid ikke et godt forskningsmessig belegg for denne forståelsen, som slik blir stående for vår egen regning.

### *Assimilering*

Begrepet assimilering henspiller på at man fratras eller forlater egen kulturell identitet og tilhørighet, slik at minoritet blir tilnærmet lik majoritet. Politikken som Norge tidligere utøvde overfor den samiske befolkningen er et eksempel på en assimileringsspolitikk. "The melting pot" anvendes gjerne som et bilde på assimilering som idé.

Etter en utvikling i retning av 'multikulturalisme' og 'mangfold', hevder Newman og Clarke (2009) at man ved den økende migrasjonen kombinert med frykten for terror og et nasjonalistisk klima i den vestlige verden de siste årene, har sett en økende vektlegging av assimilering eller integrering av minoriteter inn i mainstream-kulturen.

I Europa er blant annet Frankrike tradisjonelt kjennetegnet ved en assimileringsspolitikk, med sin republikanske tradisjon med "lik behandling for alle", selv om det har vært en bevegelse i retning av en noe mer pluralistisk modell (Wrench 2007: 79).

---

<sup>10</sup> Bergen kommune kaller byrådsavdelingen med ansvar for integreringsspolitikk for Byrådsavdeling for helse og inkludering. Integreringsspolitikk blir slik 'integrert' med andre former for inkluderende virksomhet, rettet mot andre grupper, som for eksempel tjenester til funksjonshemmede. I arbeidslivssammenheng anvendes begrepet i forbindelse med treparts samarbeid for å forebygge og redusere sykefravær, styrke jobbnærværet og bedre arbeidsmiljøet. Gjennom intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) fokuseres det på sykefravær, ivaretagelse av arbeidstakere med funksjonsnedsettelse og pensjoneringsalder.

### *Like muligheter (equal opportunity) og positive tiltak (positive action)*

I den anglosaksiske tradisjonen har begrepet 'like muligheter' ('equal opportunities') stått sentralt. Implisitt i dette begrepet ligger det en forståelse av at ikke alle har de samme fordelene, og et behov for å regulere dette (Thompson 2006). Equal opportunity-politikken er nært knyttet opp til et juridisk rammeverk med lover og regler som skal sikre like muligheter. 'Like muligheter' med 'positive tiltak' innebærer at det settes i verk ulike 'positive tiltak' ('positive action') som legger til rette for sjanselighet. 'Positive tiltak' kan være å oppfordre innvandrere til å søke jobber, oversette jobbbannonser, annonsere ledige stillinger i "innvandrermidier", ekstra trening og andre tiltak som skal hjelpe innvandrere til å konkurrere "på like fot". 'Positive tiltak' er likevel ikke positiv diskriminering. Tiltakene søker ikke å gi etniske minoriteter mer fordelaktig behandling i konkurransen om jobbene, og de innebærer ikke senkede rekrutteringsstandarder (Wrench 2007: 44). Jewson og Mason (1992) knytter positive tiltak til en liberal tradisjon, mens positiv diskriminering hører til en radikal tradisjon.

En motsats til sjanselighet er resultatlikhet, hvor det er resultatet som teller. Reserverte plasser og kvoteringsordninger er eksempler på tiltak ('affirmative actions'), som blant annet i USA har vært utbredt for å oppnå likestilling i arbeidslivet for ulike minoriteter. I Norge kjenner vi tiltaket fra bestemmelser om minimum 40 % representasjon fra begge kjønn i offentlige styrever, råd og utvalg, samt i styrene til allmennaksjeselskaper. Det er imidlertid ikke utbredt med tilsvarende virkemidler i arbeidslivet.

Nylig har det vært gjennomført forsøk med moderat kvotering av innvandrere til stillinger i tolv statlige virksomheter i Norge. Moderat kvotering skiller seg fra de mer radikale virkemidlene kvotering og reserverte plasser, ved at det kun er ved tilnærmet like kvalifikasjoner underrepresenterte grupper skal foretrekkes. I praksis innebærer ikke dette stor grad av positiv forskjellsbehandling; arbeidsgiver legger fortsatt kvalifikasjonsprinsippet til grunn. Vi vil derfor sortere dette virkemiddelet under 'positive tiltak'. Ut fra evalueringen av forsøket i staten, hvor det kom frem at moderat kvotering i liten grad faktisk kom til anvendelse i konkrete rekrutteringer i forsøksvirksomhetene (Jensen og Orupabo 2010), anser vi at tiltaket støtter opp under sjanselighet fremfor resultatlikhet.

### *Multikulturalisme*

'Multikulturalisme' er et vidt begrep og selv om mange nasjoner har vært multikulturelle i hundrer av år, er det som begrep først oppstått i kjølvannet av de siste 40-50 års politiske oppvåkning rundt minoritets- og urbefolkningers situasjon i land som USA, Australia og New Zealand og veksten i internasjonal migrasjon (Heywood 2007). Multikulturalisme innebærer ikke bare et fokus på kulturell ulikhet og tilstedeværelse av flere kulturer samtidig, men tar også opp i seg at slik ulikhet må respekteres og offentlig tilkjennegis (ibid.). I følge Østerud (2007) er idealet i multikulturalismen en pluralistisk integrasjon der de nye etniske gruppene bevarer sin kultur og lever i fredelig sameksistens med og ved siden av landets opprinnelige folkegruppe. Multikulturalisme er et begrep som i begrenset grad er i bruk i den norske offentlige diskursen. I stedet brukes ofte begrepet 'flerkultur', uten at det klargjøres om dette har samme betydning som begrepet 'multikultur', eller om det forutsetter integrering mer i retning av 'assimilering'. Wrench (2007: 78) viser blant annet til Sverige som land hvor "multikulturalisme" forstått som kulturell pluralisme har fått fotfeste som ide, men likevel med krav en grunnleggende lojalitet til staten.



### *Akkulturasjon*

Innenfor den psykologiske litteraturen brukes begrepet 'akkulturasjon' til å beskrive de endringene en innvandrere må gjennom når han eller hun flytter fra en kultur til en annen. En vid definisjon av begrepet omfatter alle forandringene som oppstår når individer og grupper med forskjellig kulturbakgrunn kommer i kontakt med hverandre (Sam 2006 i Sam 2009). Flere teoretikere har pekt på at akkulturasjonsprosessen kan anta forskjellige former. En modell legger til grunn fire ulike måter folk håndterer akkulturasjonsprosessen på. Disse fire måtene, eller akkulturasjonsstrategiene, handler om i hvor stor grad individer deltar i det nye samfunnet og hvor viktig de synes det er å ivareta sin egen opprinnelige kulturelle identitet. De fire strategiene er assimilering, integrering, separasjon og marginalisering (J. W. Berry i Sam 2009). Valg av strategi avhenger av i hvilken grad individet klarer å finne en balanse mellom å ta vare på sin egen kultur og ta del i det nye. Når vertssamfunnet eller arbeidsplassen legger føringer eller begrensninger på valgmulighetene til innvandrere og etniske minoriteter, er valget av akkulturasjonsstrategi underlagt vertssamfunnet eller ledelsen på arbeidsplassen. Det gjelder i følge Sam spesielt muligheten for integrering (forstått som 'multikulturalisme', se avsnitt om 'anvendelse av begrepet 'integrering' over, vår anmerkning), som krever gjensidig tilpasning. Det vil si at både dominerende og ikke-dominerende grupper aksepterer hverandres rett til å leve som kulturelt forskjellige innenfor et samfunn. Denne strategien krever at minoriteter tar opp i seg vertssamfunnets grunnleggende verdier, mens vertssamfunnet må være innstilt på å tilpasse nasjonale institusjoner (utdanningsystem, helsevesen, arbeidsmarked), slik at disse er rustet til å ivareta behovene til samtlige etniske grupper i samfunnet (ibid). Se forøvrig 'multikulturalisme'.

### *Mangfold/diversity*

Siden denne avhandlingens tema er etnisk mangfold i arbeidslivet, er 'mangfold' et svært sentralt begrep. Vi har gitt en foreløpig definisjon i kap. 1.2. Her vil vi redegjøre nærmere for begrepet opp mot det engelskspråklige begrepet 'diversity', samt foreta en utdypet avklaring av hvordan vi oppfatter begrepet i vår sammenheng.

Slik vi ser det, tilsvarende det engelske begrepet "diversity" det norske mangfoldsbegrepet. Dette har en sentral plass i den engelskspråklige terminologien i dag, og har i følge Thompson (2006) tatt over for begreper som 'assimilering', 'integrering' og 'multikulturalisme'. Man inkluderer i begrepet ikke bare etnisk mangfold, men også mangfold knyttet til alder, seksuell orientering, kjønn og nedsatt funksjonsevne. I vår avhandling er det imidlertid etnisk mangfold som er i søkelyset. I likhet med begrepet 'multikulturalisme', men til forskjell fra begrepet 'assimilering' har 'diversity' fokusert på at variasjon og forskjellighet er en ønsket situasjon og en positiv verdi mer enn et problem som skal løses.

Thompson (2006:11) argumenterer for at begrepet i motsetning til 'equal opportunity' adopterer en bred tilnærming ved å peke på at diskriminering må håndteres uavhengig av om handlingen er ulovlig eller ikke. Hos Thompson innebærer dette også et skille fra begrepet 'multikulturalisme'. Slik vi leser Thompson er han imidlertid noe avventende til innholdsutfyllingen av begrepet da det, slik han ser det, har potensial i seg til å bety en "tilbakevending" til multikulturalisme ved at det ikke i tilstrekkelig grad anerkjenner undertrykkelsesaspektet. Likeledes tenderer det mot å ha et individuelt, psykologisk fokus mer enn et sosiologisk. Dette er et syn som støttes av Cooper (i følge Newman og Clarke 2009), som hevder at begrepet er avpolitisert slik at det nå betones ut fra individualisering, personliggjøring og valg.

I en norsk sammenheng anvendes begrepet for å betegne en situasjon hvor der finnes et visst innslag av forskjellighet, særlig med tanke på etnisk bakgrunn. Som vi har vært inne på ved vår foreløpige definisjon i kap. 1.2, anvendes begrepet gjerne normativt, med en implisitt forventning om respekt og like muligheter for ulike grupper. I mange sammenhenger vil det likevel være noe uavklart hva som konkret skal forstås med begrepet.

Slik vi ser det i vår sammenheng, vil en minimumsbetydning av begrepet være at mangfold innebærer en sammensetning av mennesker med ulik etnisk eller nasjonal opprinnelse, dvs flerkulturalitet. Hvilke strategier for akkulturasjon som velges, vil ikke nødvendigvis være uttalt eller avklart.

### **3.2.3 Mangfoldsledelse**

'Mangfoldsledelse' eller 'diversity management' som det kalles på engelsk, tilhører den siste utviklingen av strategier som har som mål å få ekskluderte minoriteter bedre representert i arbeidslivet. (Wrench 2007: 3). 'Mangfoldsledelse' oppfattes på flere måter å være annerledes enn tidligere strategier for likestilling i arbeidslivet rettet mot underrepresenterte etniske grupper. Rasjonale bak strategien er ideen om å forbedre organisasjonens konkurransevne og effektivitet. Strategien er drevet av forretningshensyn og tanken om markedsfordeler. 'Mangfoldsledelse' understreker nødvendigheten av å anerkjenne kulturelle forskjeller mellom grupper av ansatte og å legge praktisk til rette for slike forskjeller. Tanken er at forskjeller kan gi et rikere, mer kreativt og produktivt arbeidsmiljø. Fokus settes på potensialet og interessene til *alle* arbeidstakere, med rom for å bevare kulturell, etnisk og religiøs egenart. Mangfoldsledelse kan slik knyttes til begrepet 'multikulturalisme'. Referer også gjennomgangen av mangfoldsbegrepet ovenfor.

'Mangfoldsledelse' kan ses i relasjon til en rekke andre tilnærminger for å fremme etnisk mangfold og likestilling i arbeidslivet. Strategien har sitt sterkeste fotfeste i Canada og USA. I USA så vi i følge Wrench (2007: 13) et skifte i retning 'mangfoldsledelse' mot slutten av 1980-tallet. I dag har strategien god forankring blant en rekke større selskaper (ibid: 22). USA har for øvrig en lang tradisjon med antidiskriminerende lovverk, samt bruk av kvoteringsordninger og reserverte plasser for etniske minoriteter ('affirmative action').

I en europeisk kontekst, er det store forskjeller mellom landene når det gjelder strategier og tilnærminger til mangfold i arbeidslivet. Formelle regler for innvilgelse av statsborgerskap, oppholdstillatelser og arbeidstillatelser er også svært ulike. Vi kan nevne Tyskland, Frankrike og Storbritannia som noen eksempler. Mens Tysklands strategi lenge har vært å se gjestearbeidere som en midlertidig arbeidskraft, som senere skal returnere til sitt eget hjemland, er det i Frankrike en motstand mot å dele befolkningen inn i etniske kategorier og mot ideer om multikulturalisme:

*The principles of French policy is to be "colour blind". No "minority" policies exist, nor the very idea of minorities. According to this approach, multiculturalism or ethnic cultures should remain in the private sphere, and should not be recognised in the public domain (Schnapper et al. 2003: 15 I Wrench 2007: 68).*

Likevel kan en i følge Wrench (2007: 79) se utviklingstrekk i både Tyskland og Frankrike som er i ferd med å nyansere disse tradisjonene.

Storbritannia er blant de europeiske landene hvor ideen om multikulturalisme og mangfoldsledelse har fått fotfeste, i alle fall i noen sektorer. I en nordisk kontekst utmerker,

som vi har sett under avsnittet om 'multikulturalisme, Sverige seg som et land hvor ideen om multikulturalisme er godt forankret i politikk og samfunnsliv. Innvandrere har her blitt oppfordret til å bosette seg permanent og bli en del av det svenske samfunnet, og staten har lansert ulike policyer som støtter opp under en overordnet strategi for multikulturalisme (Wrench 2007: 78).

I følge Wrench (2007) vil 'mangfoldsledelse' ha bedre grobunn i et samfunn med positiv holdning til multikulturalisme og pluralisme, enn der hvor assimilering er målet. I USA, Canada og Australia, hvor 'diversity management' er utbredt, hersker der også en historisk oppfatning av at nasjonen ble bygget gjennom immigrasjon (Wrench 2007: 134).

Det har fra flere hold vært reist kritikk mot 'mangfoldsledelse' som konsept. Kritikken kan arte seg ulikt fra ulike ståsted (og i ulike land), og det er ikke mulig for oss å utdype denne i detalj her.<sup>11</sup> Oppsummert kan vi likevel peke på at strategien fra noen hold kritiseres for å overvurdere fordelene med etnisk mangfold. Det vises til mangelfull eller begrenset empirisk forskning på dette, eller at effekter av kjønnslikestilling generaliseres til å også gjelde for etnisk likestilling, uten at det er grunnlag for det. Fra andre hold oppfattes strategien å underminere tidligere strategier, som 'like muligheter', 'positive tiltak' og kvoteringsordninger, og å erstatte disse med en mer generell "feiring" av mangfold, som ikke tar høyde for den strukturelle undertrykkningen som har rammet/rammer visse grupper. Strategien kritiseres for at moralske argumenter om likebehandling oppfattes å bli erstattet av bedriftsmotiver og overflatiske human resource management-tilnæringer. Det advares videre mot at 'mangfold' blir et utvannet begrep, der alle forskjeller blir like viktige.

Wrench viser til at det kan legges svært ulikt innhold i begrepet 'mangfoldsledelse'. I en utvannet og uforpliktende forståelse av begrepet kan kritikken være berettiget. I andre varianter av mangfoldsledelse, kan tidligere anvendte virkemidler og legale instrumenter fortsatt være en del av tilnærmingen. Dette illustreres nærmere i den seksdelte typologien som presenteres nedenfor.

### **3.2.4. En typologi for organisasjonspraksis**

Wrench (2007) lanserer en typologi over virksomheters arbeid med mangfold og antidiskriminering. Typologien er utviklet på bakgrunn av flere tidligere internasjonale prosjekter (Wrench 2007)<sup>12</sup> og gjør det mulig å systematisere og fremheve ulike aspekter ved mangfoldsarbeidet i ulike virksomheter, innen og på tvers av landegrensene. Typologien består av seks ulike kategorier - eller nivåer - som ulike tiltak for å fremme mangfold kan sorteres under. Typologien gjør det mulig å se sammenheng og utviklingslinjer i mangfoldsarbeidet innad i virksomheten, men gjør det også mulig å se virksomhetens egne tilnæringer i lys av mer overordnede utviklingstrekk på dette feltet. Også andre studier vi kjenner til henviser til Wrench (bl.a. Tronstad 2010). Vi ser Wrench sine seks kategorier som et nyttig analytisk rammeverk og vil anvende dette i en av våre delanalyser i kap. 6. Vi presenterer kategoriene nedenfor.

---

11 For videre lesing anbefaler vi Wrench (2007), kap 5.

12 To ILO initiativ og to EU-relaterte prosjekter danner bakgrunn for utviklingen av typologien. Wrench anvender særlig empiri fra prosjektene "Gaining from Diversity" og "European Compendium of Good Practice for the Prevention of Racism at the Workplace".

1. *Kvalifisering av innvandrere.* På dette nivået innebærer tiltakene først og fremst aktiviteter rettet mot innvandrerne selv og hvordan de kan bedre sine kvalifikasjoner. Formell opplæring blir tilbudt innvandrerne for å forbedre deres utdanning og ferdigheter og for å hjelpe dem å lære språket, samt forstå kultur og skikker i det nye samfunnet og hvordan man går frem på arbeidsmarkedet. Denne tilnærmingen innebærer at med investering i humankapital vil innvandrere lettere få innpass og like muligheter i arbeidslivet (Wrench 2007: 43, Tronstad 2010: 57).
2. *Kulturell sensitivitet*<sup>13</sup>. Her tas det hensyn til at minoritetsgrupper kan ha spesielle kulturelle eller religiøse behov. På dette nivået legges forholdene til rette for det. Det legges vekt på å øke den flerkulturelle kompetansen blant personalet, for å øke kulturell sensitivitet eller å lede flerkulturelle team. På tilsvarende måte vil tjenestetilbydere som helsepersonell, sosialarbeidere, pedagoger osv innse at de trenger kunnskap om innvandreres kulturer, og at innvandrere kan ha spesielle behov ut fra sin etniske bakgrunn. (Ibid.)
3. *Utfordre rasistiske holdninger.* Dette tredje nivået tar høyde for at en hovedbarriere mot endringer kan ligge i folks holdninger. Informasjonskampanjer og opplæring som skal utfordre fordommer og rasistiske holdninger blir innført. (Wrench 2007: 43, Tronstad 2010: 58)
4. *Forhindre diskriminering.* Her flyttes fokuset fra å endre holdninger til å endre atferd. På dette nivået rettes aktiviteten gjerne inn mot å gjøre rekrutterings- og utvelgelsesprosedyrer mer rettferdige samt opplæring i hvordan en skal overholde diskrimineringslovverk. Det kan også handle om policy og opplæring som skal hindre rasisme og diskriminering, samt introduksjon av disiplinære tiltak mot dette. Å ta tak i diskriminerende adferd ses som viktig for å skape en "level playing field" ved å fjerne urettferdige barrierer for like muligheter. (Ibid.)
5. *Positive tiltak for like muligheter.* På dette nivået kombineres de foregående tilnærmingene i en generell "like muligheter -pakke". Det kan være snakk om en "like muligheter -erklæring" i organisasjonen og en håndbok som skal sikre at arbeidsgivere lever opp til policyens prosedyrer og intensjoner, samt et langsiktig mål om at arbeidsstokken skal reflektere den etniske sammensetningen i lokalbefolkningen. Ofte vil det være en overvåking av den etniske sammensetningen i arbeidsstokken.

Ved anvendelse av positive tiltak anerkjenner man en slags strukturell diskriminering, hvor ekskludering av visse grupper i fortid vil innebære at ulikheter i muligheter vil vedvare selv når de aktuelle antidiskriminerende mekanismene er fjernet. Det tas utgangspunkt i at innvandrere ofte starter fra en ufordelaktig posisjon og en går derfor lenger enn likebehandling. Det kan innebære at det gjøres en ekstra anstrengelse for å motivere grupper som normalt ikke søker stillinger i virksomheten. Slik gjør positive tiltak noe ekstra for tidligere ekskluderte minoriteter, noe som ikke gjøres for den nasjonale majoriteten. Strategien kan innebære spesielle rekrutteringsinitiativ, som å oversette jobbannonser eller annonsere i innvandrermedia eller oppfordre minoriteter til å søke. Tiltakene kan også innebære at det tilbys ekstra opplæring og trening for innvandrere, ut fra deres spesielle behov. Positive tiltak er likevel ikke positiv diskriminering, tiltakene innebærer ikke at etniske minoriteter får fordelaktig behandling i konkurransen om jobbene. Tiltakene innebærer heller ikke reduserte standarder og kompetansekrav i stillingene.

---

<sup>13</sup> Wrench benytter begrepet cultural allowances. Vi anvender Tronstads oversettelse (2010: 57) som er kulturell sensitivitet.

Tiltak på nivå 5 i typologien til Wrench kan også dreie seg om ekstern aktivitet som retter seg mot innvandrere i området hvor bedriften rekrutterer fra (Wrench 2007: 44, Tronstad 2010: 58).

6. *Mangfoldsledelse/'mainstreaming'*. Det mest ambisiøse nivået er mangfoldsledelse, som kan inkludere mange av eller alle elementene i de foregående tilnærmingene. I tillegg kommer en mangfoldsfilosofi og tilhørende praksis, integrert i en helhetlig organisasjonstilnærming. Begrepene Wrench benytter for å titulere dette nivået er 'diversity management' / 'mainstreaming'. Tronstad kaller dette for en "helhetlig plan for likestilling". Vi mener at helhetlig plan for likestilling ikke er en dekkende oversettelse for begrepet 'mainstreaming'. 'Mainstreaming' innebærer at perspektiver skal innarbeides i hovedprosessene, slik at man nettopp går fra et sær-fokus på temaer som likestilling og mangfold, til å få temaet innarbeidet i hovedplanlegging og daglig aktivitet på ulike nivåer i organisasjonen.<sup>14</sup>

Wrench deler dette nivået inn i to stadier. Det første er å verdsette mangfold. Her er det et positivt ønske om å jobbe for en etnisk blandet arbeidsstyrke, og en anerkjennelse av de positive fordelene en mangfoldig arbeidsstyrke kan bringe med seg. Det andre stadiet går lenger enn å anerkjenne mangfoldet. Her ledes mangfoldet aktivt, slik at det utvikles en heterogen organisasjonskultur og den mangfoldig sammensatte personalgruppen bidrar til å oppfylle organisasjonens mål (ibid.).

Denne typologien vil vi legge til grunn som analysemodell når vi i kap. 6.3 (analyse 2), tar opp forskningsspørsmålet om hva som kjennetegner mangfoldspolitikken diskurs blant tjenestlederne og hvordan diskursen samsvarer med begrunnelser og virkemidler for endring som gis i handlingsplanen "Mangfold i praksis".

### **3.2.5. Diskriminering, rasisme og rasialisering**

Begreper som diskriminering og rasisme har en naturlig plass i en avhandling som setter søkelyset på forhold knyttet til etnisk mangfold i arbeidslivet. I følge Rogstad er begrepet uomgjengelig i en studie av hvordan arbeidsmarkedet fungerer for personer med synlig minoritetsbakgrunn (Rogstad 2000: 29). Selv om vår studie ikke kan sies å være en studie av hvordan arbeidsmarkedet fungerer som sådan, er våre problemstillinger rettet mot å undersøke sider ved arbeidslivet. Vi ser det således også som nødvendig å sette et søkelys på disse fenomenene, selv om diskriminering og rasisme ikke er avhandlingens hovedtema. En noe nyansert forståelse av kompleksiteten i begrepene kan likevel være nyttig. I analysekapittelet (kap. 6) drar vi også vekslers på teori om diskriminering, rasisme/rasialisering.

Selv om de fleste er enige om at rasisme og diskriminering representerer brudd på grunnleggende demokratiske rettigheter når det gjelder å sikre alle like muligheter uavhengig av forhold som hudfarge, etnisitet og nasjonal opprinnelse, oppstår det ofte en konfliktfylt debatt når hendelser fortolkes som uttrykk for rasisme eller diskriminering. Debattens sprengstoff utgjøres blant annet av at begreper som rasisme og diskriminering utfordrer grensene mellom akademia, politikk, moral og erfaringer. (Rogstad og Midtbøen 2010: 1) Rogstad og Midtbøen (2009, 2010) peker på at begrepene tidvis representerer ulike fenomener

---

<sup>14</sup> Vi kjenner begrepet fra kjønnslikestillingen (gender mainstreaming), der det siden midten av nittitallet har vært en strategi i både Sverige og Norge at kjønnsperspektiv skal innarbeides i planlegging, forskning, tjenesteyting osv. Bergen kommune har tidligere gjennomført flere prosjekter med utgangspunkt i gender mainstreaming.

og i andre tilfeller veves sammen og beskriver liknende mekanismer. En presentasjon av ulike perspektiver kan bidra til en bedre forståelse. Vi tar først for oss begrepet diskriminering og ser deretter på begrepene rasisme og rasialisering.

### *Diskriminering*

I følge Craig (2007: 32 i Rogstad og Midtbøen 2009: 13) må handlinger som skal defineres som diskriminering inneholde fire elementer:

- Et individ eller en gruppe som behandles annerledes enn dem han eller hun sammenliknes med.
- Forskjellen er ufordelaktig for individet eller gruppen.
- Forskjellsbehandlingen eller konsekvensen er koplet kausalt til kjennetegn ved individet eller gruppen som er beskyttet av antidiskrimineringslovgivning.
- Det kan ikke gjøres unntak eller legitimere forskjellsbehandling uansett om et utfall var intendert eller effekt av en uintentert handling.

Et kjennetegn ved denne definisjonen av diskriminering, er at holdningsdimensjonen, det vil si intensjonene bak enkelthandlinger, ikke betraktes som relevant når man skal vurdere om en handling er diskriminering eller ikke. (Rogstad og Midtbøen 2009: 13). Dette er i samsvar med diskrimineringsloven, som trådte i kraft i Norge 1. januar 2006. Loven skiller mellom direkte og indirekte diskriminering. Direkte diskriminering defineres i loven som en handling eller unnlattelse som har som formål eller virkning at personer eller foretak på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn blir behandlet dårligere enn andre i en tilsvarende situasjon. Med indirekte diskriminering menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn blir stilt særlig ufordelaktig sammenliknet med andre. Det gis også en spesifisering av hva som menes med diskriminering i arbeidslivet. Diskriminering i arbeidslivet skal forstås som enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som faktisk virker slik at en arbeidssøker eller arbeidstaker stilles dårligere enn andre arbeidssøkere eller arbeidstakere på grunn av forhold som er nevnt i loven.

Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, anses etter loven ikke som diskriminering.

En generell definisjon av diskrimineringsbegrepet gir i følge Rogstad og Midtbøen (2010) ikke substansiell kunnskap om de ulike formene for diskriminering som kan finne sted i ulike sammenhenger. Diskriminering er et begrep med mange ulike definisjoner og kategoriseringer. Rogstad (2000: 36) finner begrepet vanskelig å bruke i analyser på grunn av dets flertydighet. Rogstad (2000) og Rogstad og Midtbøen (2009) peker på fire hovedtyper av diskriminering på individ- og strukturnivå:

- *Preferanse for diskriminering* er diskriminering på individnivå. Sterk preferanse innebærer at den som diskriminerer er villig til å betale for å unngå en uønsket person. Et eksempel vil være en arbeidsgiver som unnlater å ansette den best kvalifiserte og mest produktive søkeren og slik reduserer inntjening. En svak preferanse for å

diskriminere vil være å velge fra en ønsket (kjent) gruppe ut fra kriterier som ”kjemi”, ”magefølelse” etc. En slik svak preferanse vil likevel få betydelige konsekvenser, da eksempelvis arbeidsgiveren systematisk vil velge en etnisk norsk person, selv om den ikke nødvendigvis er uttrykk for negative holdninger mot personer med annen etnisk bakgrunn.

- *Diskriminering ut fra andres fordommer* forekommer når eksempelvis en arbeidsgiver vurderer omdømme ut fra en antagelse om at bedriften vil miste kunder (og dermed økonomisk bærekraft) dersom de blir møtt av en ansatt med en synlig minoritetsbakgrunn. Til forskjell fra preferansebasert diskriminering er arbeidsgivers motiver her av bedriftsøkonomisk art. Konsekvensen av denne diskrimineringsformen er likevel den samme: Den mest kvalifiserte søkeren velges bort. (Rogstad og Midtbøen 2009: 14).
- *Statistisk diskriminering* er den tredje formen for diskriminering på individnivå og skjer når arbeidsgivere unngår risikoen ved å ansette en person ut fra mer eller mindre god kunnskap om gruppen som vedkommende tilhører ved å velge den det hefter minst risiko ved. Statistisk diskriminering har klare paralleller til det vi kaller stereotypifisering. I følge Rogstad og Midtbøen (2009:14) kombinerer Barbra Reskin teorier om stereotyper med sosialkognitiv teori. Hun anser at diskriminering skjer ut fra bevisste og ubevisste kognitive prosesser, hvor man deler mennesker inn i inn- og utgrupper. I kategoriseringene vil folk tendere til å gjøre forskjellen mellom inn- og utgruppene større enn de er, blant annet ved at man selektivt velger ut den informasjonen som støtter den oppfatningen man allerede har. Kategoriseringer kan være nødvendig for å håndtere store mengder informasjon. Det er ikke bruken av kategorier i seg selv som anses som problematisk, problemet er snarere knyttet til hvilke kategorier som brukes. Særlig gjelder dette når kategoriene knyttes til indirekte og asymmetriske maktrelasjoner eller direkte over- og underordningsforhold.
- *Strukturell diskriminering* er en diskrimineringsform som gjerne skjer på indirekte og ubevisste måter. Som navnet tilsier foregår den på et strukturelt nivå, ved at a) institusjonelle ordninger eller regelverk som i praksis skal være like for alle, fører til systematisk diskriminering av personer som tilhører visse grupper og ved at b) sosiale mønstre i for eksempel en organisasjonskultur eller administrativ struktur bidrar til å danne barrierer eller ufordelaktige posisjoner for noen grupper og privilegier for andre. Denne formen for diskriminering kan være vanskelig å identifisere; det er lett å overse de diskriminerende konsekvensene av tilsynelatende nøytrale regler. Et fokus på strukturell diskriminering krever at man vender blikket mot majoritetssamfunnets egen normstruktur, det vil si mot regler og praksisformer de fleste tar for gitt og som oppfattes som naturlige av majoritetsbefolkningen. (Ibid: 15)

Det finnes som sagt flere måter å klassifisere diskriminering på. Wrench opererer med en nidelt klassifisering av diskriminering i arbeidslivet, som han igjen deler inn i tre hovedgrupper. Disse går det an å lese mer om i Wrench 2007: 116, 117. Vi vil her nøye oss med å peke på undergruppene Wrench deler strukturell diskriminering inn i. Wrench ser *indirekte diskriminering* som en form for *strukturell diskriminering*. Videre snakker han om *fortid-i-nåtid diskriminering* (past-in-present discrimination). Dette er når tilsynelatende nøytrale praksiser har større negativ innvirkning på minoriteter på grunn av historisk, snarere enn nåtidig diskriminering. Hvis for eksempel tidligere diskriminering har medført at minoriteter arbeider på lavere stillingsnivåer (Wrench omtaler det som mindreverdige jobber), så vil mønstre av strukturell ulikhet vedvare over mer enn en generasjon, selv etter at den

aktuelle diskrimineringen er opphørt. Den tredje formen for strukturell diskriminering som Wrench omtaler er side-effekt-diskriminering. Dette er når diskriminering i en sosial sfære genererer ulikhet på andre samfunnsområder, selv om det ikke er diskriminering på dette området. For eksempel kan diskriminering på boligmarkedet eller i utdanning føre til ulikheter på arbeidsmarkedet.

### *Rasisme og rasialisering*

I en tradisjonell forståelse av begrepet kan rasisme defineres som en ideologisk overbevisning om at det finnes menneskeraser i form av biologiske forskjeller, og at det er en direkte sammenheng mellom disse kjennetegnene og mentale og moralske forskjeller - der den "hvite rasen" vanligvis betraktes som overlegen andre raser (Gullestad 2002 i Rogstad og Midtbøen 2009: 7). Tradisjonelt stammer begrepet slik fra en forestilling om at noen raser er mer intelligente og høyerestående enn andre. Denne klassiske rasismen har i de senere årene i liten grad vært et fokusområde i nord-europeisk og amerikansk samfunnsforskning. På 1980- og 1990-tallet ble likevel rasisme satt på dagsorden, men da som forsøk på å beskrive hvordan rasistiske ideologier har blitt transformert og fått et oppsving i møte med innvandrere i Europa (Gullestad 2002 i Rogstad og Midtbøen 2009: 8). I den nye forståelsen av rasisme blir rase erstattet av kultur som viktigste ordnende kategori, et skifte som gjerne betegnes som overgang fra "klassisk rasisme" til "nyrasisme" (Rogstad og Midtbøen 2009: 8). Kultur har slik erstattet rase som en ordnende kategori som relaterer til et hierarki. Dette sammenfaller med Thompsons (2006) ståsted hvor etnisitet og rasisme må sees i sammenheng. Han mener at å ha fokus på kulturelle eller etniske mønstre uten å ta inn begrepet rase er naivt, og han hevder videre at rase ikke er en biologisk kategori, men en sosial og politisk prosess hvor etniske forskjeller er tolket inn en pseudobiologisk rasemessig underlegenhet.

Tanken om at rasisme er innbakt i sosial praksis, skiller seg i følge Rogstad og Midtbøen (2009) fra den tidligere forståelsen av rasisme som en ideologi basert på forestillingen om en biologisk rangordning av mennesker. De uttrykker seg slik:

Selv om nyrasismen er løsere definert og ikke avhengig av eksplisitte referanser til biologi, er ulempen med både den "gamle" og den "nye" rasismen at de forutsetter at man skal kunne identifisere hvem som er rasister; altså en tilslutning til et individualiserende rasismebegrep.

Rasialisering er et perspektiv som forsøker å overskride tendensen til å fordele skylden for rasisme på enkeltindivider. (...). Det viktigste innenfor denne akademiske tradisjonen er å vise hvordan "rase" er forankret i grunnleggende virkelighetsoppfatninger og fungerer som en bekreftelse på majoritetsbefolkningens selvbilde - på et struktur eller samfunnsnivå. (Rogstad og Midtbøen 2009: 9)

Mens både den gamle og den nye rasismen er individualisert i den forstand at et hovedpoeng er å adressere hvem som er rasister, ses rasialisering altså et fenomen på samfunnsnivå. Strukturell diskriminering og rasialisering er slik beslektete som teoretiske perspektiver.

Innenfor rasialiseringen settes søkelyset på majoritetens praksisformer. Begrepet kan knyttes til den radikale (postkoloniale) teoritradisjon. Det argumenteres med at rasismen er vevet inn i institusjoner og samfunnsstrukturer i vestlige land (ibid: 3), og uttrykkes gjerne ubevist gjennom kategoriseringer som "oss" og "de". Den liberale tradisjonen, slik denne bl.a. kommer til uttrykk i norsk forskning og samfunnsdebatt, hevder på sin side at den brede forståelsen av rasismebegrepet og dets utvanning er med på å forkludre forståelse av innvandringsrelaterte problemstillinger. Majoritetens opptatthet av "forskjellighet" er ikke rasisme men et uttrykk for noe naturlig, en reaksjon på det nye i situasjonen i følge Lien (Rogstad 2009).



Det er her gitt en for så vidt grundig gjennomgang av begrepene diskriminering, rasisme og rasialisering. Dette er ikke perspektiver - eller begreper - som vil utgjøre en hovedstruktur eller innta den mest sentrale plassen i vår analyse/drøfting i kap. 6. Begrepene fremstår imidlertid av en slik karakter at vi likevel finner det tjenlig å vie dem den oppmerksomheten som vi her har gjort. I analyse 1, hvor ledernes erfaringer av "annerledeshet" drøftes, trekkes teori om diskriminering, rasisme og rasialisering inn som ett av tre perspektiver. Også i analyse 2 trekkes det veksler på noen momenter.

### **3.2.6. Rekruttering og håndtering av usikkerhet**

Avhandlingen vår er opptatt av faktorer som bidrar til og faktorer som hindrer økt mangfold på tjenestestedsnivå i Bergen kommune. Rekruttering blir med det et svært sentralt tema, og vi har behov for teori som setter søkelyset nettopp på rekrutteringssituasjonen.

Rogstad er i sin avhandling om synlige minoriteter på arbeidsmarkedet opptatt av at det er komplekse forhold som leder til ulikhet mellom norske arbeidstakere og personer med synlig minoritetsbakgrunn, både i rekrutteringssituasjonen, men også etter at innvandreren er ansatt i bedriften. Sistnevnte handler blant annet om oppgavefordeling, forfremmelser og lønn. I rekrutteringssituasjonen settes søkelyset på koplingsprosessen mellom arbeidsgivere og arbeidssøkere. Med synlige minoriteter mener Rogstad etniske minoriteter, med synlige ytre kjennetegn, som hudfarge, fremmedartet navn, språk og religionsutøvelse. Han ønsker mer kunnskap om årsaker til situasjonen på arbeidsmarkedet for personer med slik bakgrunn, og gjennomfører case-studier i fire bedrifter i privat sektor i Norge. Han ser arbeidsgiveren som den sentrale aktøren når beslutning om ansettelse, forfremmelser etc. fattes, og det blir viktig å forstå hva arbeidsgiverne legger vekt på i sine beslutninger (Rogstad 2000).

Rogstads analytiske tilnærming bygger på at følgende forhold antas å ha vesentlig betydning i ansettelsesprosessen og ved bedriftsinterne forhold som opprykk, oppgavefordeling, lønn og fordeling av andre goder og byrder:

- a) *Arbeidsgiver* - bedriftens behov, personlige holdninger og kategoriseringer av andre
- b) *Arbeidssøker* - formell og uformell kompetanse, evner til å signalisere egne ferdigheter og ambisjoner.
- c) *Potensiell matching* gjennom ulike seleksjonsprosesser
- d) *Rammebetingelser* - økonomiske konjunkturer, partene i arbeidslivet, legale bestemmelser og politiske beslutninger (Ibid: 63).

Vår studie er opptatt av mangfold på tjenestestedsnivå, sett fra ledes ståsted. Fra Rogstads avhandling finner vi det særlig interessant å anvende en teoretisk perspektiv på ledes forhold til og håndtering av usikkerhet ved rekruttering. Prinsipal-agent-teori anvendes til å beskrive hvordan usikkerhet blant arbeidsgiverne fremmer preferanser som resulterer i forskjellsbehandling. I prinsipal-agent-teorien tas det utgangspunkt i hvordan ulike relasjoner kan forstås som et kontraktsforhold mellom en prinsipal og en agent. Usikkerhet er knyttet til arbeidsgiverens (prinsipalens) oppfatning av hvordan en arbeidstaker (agenten) vil fungere i bedriften. Der hersker asymmetrisk informasjon, i det agenten kjenner egen kompetanse bedre enn prinsipalen. Prinsipalen har ikke anledning til å observere agentens handlinger direkte, og kan derfor ikke vite om disse vil være til det beste for bedriften. Et sentralt element i teorier

om rasjonelle valg er at aktører ønsker å minimalisere kostnadene i forbindelse med beslutninger.<sup>15</sup>

Funn i Rogstads casestudier tyder på at kostnader med å innhente informasjon om personer med minoritetsbakgrunn virker negativt for deres muligheter til å bli ansatt. Arbeidsgivere har utviklet strategier for å kunne fatte best mulig beslutning ut fra den informasjonen som til enhver tid er tilgjengelig. Informasjonen som foreligger om norske arbeidstakere er ofte mer presis, enklere å forstå og mindre ressurskrevende å innhente enn tilsvarende informasjon om personer med synlig minoritetsbakgrunn. (Rogstad 2000: 138).

Dette vil vi utdype nærmere i tilknytning til vår analyse nr. 2 (kap. 6.3.3)

### **3.2.7. Mangfold og likestilling i arbeidslivet. Norske lederes holdninger**

Forskningsstiftelsen Fafo har nylig gjennomført en studie av norske lederes og tillitsvalgtes erfaringer med og holdninger til å rekruttere arbeidstakere med innvandrerbakgrunn (Tronstad 2010). Deler av denne undersøkelsen har relevans for vår studie, og vi vil dra vekslers på funn fra denne i vår drøfting i kap. 6.3.

Fafo-prosjektets ambisjon har vært å bringe frem representative data; undersøkelsen er således kvalitativ i sin form. Virksomheter fra ulike bransjer og fra hele landet er representert i undersøkelsen. Det er gjennomført intervjuer med arbeidsgivere eller HR-ansvarlige i 1000 norske virksomheter med minst 50 ansatte, og deretter med tillitsvalgte i bedriftene. En tredjedel av virksomhetene er fra offentlig sektor.

Det er særlig studiens problemstilling om hva som er arbeidsgiveres og tillitsvalgtes holdninger til og erfaringer med (etnisk) mangfold i virksomheten, som er interessant i vår sammenheng.

Resultater fra Fafos undersøkelse, som er relevante for vart casestudium, presenteres som en del av drøftingen under kap. 6.3 (analyse 2).

---

<sup>15</sup> Vi bygger her på Rogstads vinkling av prinsippal-agent-teori. Les mer om prinsippal-agent-teori i f.eks. Opstad 2006.

## **4. Metode**

### **4.1. Problemstilling, forskningsspørsmål og valg av metoder**

Vår tilnærming er, som vi skal redegjøre nærmere for nedenfor, kvalitativ. Vi ønsker dypere innsikt i og forståelse av saksfeltet, slik det fremtrer gjennom enkeltindividers språk og erfaring. Vi starter arbeidet med utgangspunkt i en forforståelse av at det er et gap mellom overordnet policy og implementering i praksisfeltet, og tar utgangspunkt følgende overordnede problemstilling:

*Hvilke faktorer bidrar til og hvilke faktorer hindrer økt mangfold på tjenestestedsnivå i Bergen kommune?*

Dette er en beskrivende problemstilling. Ved å undersøke problemstillingen ønsker vi å bringe frem perspektiver som supplerer dagens kunnskap om mangfoldsarbeid i Bergen kommune.

Etter at vi nå har gitt et resyme av handlingsplanen "Mangfold i praksis" (kap. 2) og de teoriene vi finner det relevant å drøfte problemstillingen i lys av (kap. 3), vil vi stille følgende forskningsspørsmål som en presisering av problemstillingen:

- 1. Hvordan kan tjenestestedslederes erfaringer med mangfold forstås i lys av mangfoldsteori?*
- 2. Hva kjennetegner mangfoldspolitikken diskurs blant tjenestestedslederne og hvordan samsvarer diskursen med begrunnelser og virkemidler for endring som gis i handlingsplanen "Mangfold i praksis"?*

Problemstillingen som ligger til grunn for dette prosjektet er uklar. Selv om vi har visse forhåndsantakelser om saksfeltet, legger vi ikke opp til å teste hypoteser. Med en uklar problemstilling legger vi heller opp til et intensivt forskningsdesign, der vi går relativt dypt inn i enhetene vi undersøker og gir fylldige beskrivelser. Siktemålet er å bringe ny kunnskap om mangfoldspolitikken diskurs og erfaringer. Vi forventer å få frem relevant og detaljert kunnskap om vårt case, men vil ikke sitte igjen med resultater som vil være statistisk generaliserbare. Vi ser likevel at vår studie kan gi mulighet for en teoretisk generalisering (Jacobsen 2005: 7), og slik også få relevans for andre kommuner eller andre virksomheter.

I og med at vi er interessert i å utforske i dybden i et saksfelt avgrenset til en virksomhet, har vi valgt et casestudium. Våre intervjuobjekter utgjør våre undersøkelsesenheter.

Vi anser vår tilnærming for å være induktiv i utgangspunktet.

### **4.2. Nærhet og distanse**

Når vi har valgt å forske på mangfoldspolitikk i Bergen kommune, er det ikke uten grunn. Vi har begge et ansettelsesforhold i kommunen, og har relativt god forhåndskunnskap om caset. Den ene av oss har arbeidet med arbeidsgiverpolitikk i kommunen over flere år, og var også saksbehandler da handlingsplanen "Mangfold i praksis" ble utarbeidet.<sup>16</sup> Den andre av oss

---

<sup>16</sup> Også ved videreutvikling av dette politikkområdet i 2011 vil den ene av oss ha en sentral rolle.

har, som leder for en resultatenhet, møtt mangfoldspolitikken fra tjenestestedsleders ståsted. Vi stiller således med en forforståelse basert på noen subjektive erfaringer fra egen organisasjon. Disse kan danne feilkilder for de erkjennelser vi kommer frem til i prosjektet. Samtidig kan lokal kjennskap generelt være en fordel, for eksempel i forbindelse med intervjuer (Nielsen og Repstad 2006: 249). Vi har god aksept i egen organisasjon for at vi gjennomfører et case-studium i kommunen. Dette har gitt seg utslag i god tilgang til kilder og god oppslutning blant informanter. På den ene siden setter kjennskapen vi har om organisasjonen og fagfeltet oss i stand til å stille presise og utdypende spørsmål i undersøkelsen. På den annen side kan det være vanskelig å unngå å la seg påvirke av egne forutinntatte meninger og fordommer, bevisst eller ubevisst (ibid: 253). Vi ser klart at vår egen deltakelse i forarbeid til og implementering av politiske vedtak kan være med å prege vår oppfatning av saksforholdet. At en av oss for tiden har permisjon fra Bergen kommune, kan muligens være gunstig med tanke på å oppnå en viss distanse, og med det sikre en vurdering av at våre funn tilfredsstillende de nødvendige krav om validitet og reliabilitet.

I tillegg til at vi som praktikere studerer et fagfelt vi selv er involvert i, bringer vårt valg av diskursanalyse, som er en av de forskningsmessige metodene vi bruker, opp et spørsmål om forholdet mellom nærhet og distanse. Jørgensen og Phillips peker på at diskursanalytikere ofte selv er forankret i nettopp de diskurser de vil analysere. Diskursanalytikeren er under alle omstendigheter forankret i en diskursiv strukturering, og "sannheten" vi kommer frem til gjennom diskursanalysen, vil også være en diskursiv konstruksjon. (Jørgensen og Phillips 1999: 62). Det kan med andre ord være vanskelig å undersøke de diskursene man selv er tett på og på forhånd har en mening om. Her må forskeren prøve å sette en parentes om seg selv og sin egen viten, så godt hun kan (ibid: 31). En forsker som selv er en del av den kulturen som undersøkes, deler mange av de selvfølgeligheter som ligger i materialet som undersøkes, mens det nettopp er selvfølgelighetene forskeren er ute etter å avdekke (ibid). Dette er et forhold vi ser har relevans ved vår studie. Intervjuene vi har gjennomført fortonte seg for det meste som samtaler mellom oss og intervjuobjektene (informantene). I følge Kvale kan intervjueren ses som en medprodusent og medforfatter av intervjuet. "*Inter-vjuet er et inter-subjektivt foretakende hvor to mennesker snakker om emner av felles interesser.*" (Kvale 2007: 117). Vi er slik åpne for at vi er medskapere av den kunnskapen som kommer frem gjennom undersøkelsen, og inntar med det et sosialkonstruktivistisk syn på kunnskap.

Et ytterligere forhold vi finner det på sin plass å kommentere, er det faktum at vi som hvite og etablerte seniormedarbeidere i Bergen kommune studerer et tema som handler om deltakelse i arbeidslivet for arbeidstakere med annen bakgrunn enn norsk. Innvendingen mot det kan være at majoriteten (vi) konstruerer den virkeligheten som skal beskrive minoritetenes situasjon og posisjon. Det faktum at vi i all hovedsak intervjuer etnisk norske ledere, kan forsterke en slik innvending. På den annen side kan vi se dette som et symptom på, og en begrunnelse for, det temaet vi har valgt å studere. Der er få innvandrere i lederstillinger i Bergen kommune, og hvis vi skal samtale med personer som innehar slike posisjoner, er det stor sannsynlighet for at dette blir etniske nordmenn. Dog er der ett unntak blant våre informanter.

### **4.3. Vitenskapsteoretisk fundament**

Med en sosialkonstruktivistisk tilnærming, plasserer vi oss innenfor et hermeneutisk paradigme. Både ontologi (oppfatningen av virkeligheten slik den er) og epistemologi (oppfatningen av hvordan vi kan forstå virkeligheten) bygger på et subjektivt vitenskapssyn.

Innenfor en hermeneutisk tradisjon argumenteres det med at det ikke finnes noen objektiv ekstern realitet, og at forskeren er en integrert del av forskningsprosessen og ikke en adskilt del av den. Med dette synet benektes muligheten for et teori-nøytralt språk, og det antas at det vi ser som virkelighet er resultat av en menneskelig kognitiv prosess (Coghlan og Brannick 2005: 5).

Et hermeneutisk vitenskapsparadigme står i motsats til et positivistisk vitenskapsparadigme, som legger til grunn en ontologi som tar utgangspunkt i at det finnes en objektiv virkelighet ”der ute”. Innenfor et positivistisk vitenskapsparadigme vil en legge til grunn en epistemologisk forventning om en uavhengig og verdi-nøytral forsker, som kan undersøke virkeligheten slik den er. Målet er generaliserbar kunnskap eller å avdekke ”lover” (ibid).

Kritisk realisme er en tredje hovedtradisjon (ibid:5). Mens positivismen har et objektivt syn på ontologi og epistemologi, og den hermeneutiske tradisjon opererer med en subjektiv forståelse av det samme, har man innenfor kritisk realisme en objektiv oppfatning av ontologi, som hos positivistene, og en subjektiv oppfatning av epistemologi, som hos hermeneutikerne (ibid:6). Innenfor kritisk realisme finner vi blant annet marxistisk og feministisk teori, hvor man er opptatt av å avdekke dypstrukturer og maktforhold i samfunnet. Deler av mangfoldsteorien vi anvender i denne studien, mener vi hører hjemme innenfor et kritisk-realistisk paradigme.

En positivistisk tradisjon er ikke dominerende i vår studie, men ligger likevel til grunn som en implisitt forventning i det universet vi studerer. Handlingsplanen "Mangfold i praksis" er initiert ovenfra i et politisk styrt hierarkisk system. Planen uttrykker forventninger om en mål-middel-rasjonalitet og gir inntrykk av at resultater kan måles ut fra resultatindikatorer og andre relevante parametre. Vi vil hevde at planen fremstår med et instrumentelt preg, slik svært mange planer og vedtak som skal implementeres i kommunesektoren gjør. I tillegg anvender vi i en av avhandlingens delanalyser et teoretisk perspektiv knyttet til arbeidsgiveres håndtering av usikkerhet ved rekruttering. Dette refererer til prinsipal-agent-teori og tilhører med det en positivistisk tradisjon. Så selv om vi inntar en sosialkonstruktivistisk og hermeneutisk hovedposisjon, omgir vi oss også med et dokument og drar veksler på teorier som bygger på premisser fra andre vitenskapsteoretiske paradigmer.

De tre vitenskapsparadigmene kan settes opp i en matrise slik:

**Tabell 4.1: Vitenskapsteoretiske paradigmer**

	<i>Ontologi</i>	<i>Epistemologi</i>
<i>Positivistisk tradisjon</i>	Objektivt syn	Objektivt syn
<i>Hermeneutisk tradisjon</i>	Subjektivt syn	Subjektivt syn
<i>Kritisk realisme</i>	Objektivt syn	Subjektivt syn

I vår studie fungerer de ulike teoriene vi anvender som supplerende perspektiver.

#### **4.4. Om valg av undersøkelsesdesign og metode for innsamling av data**

Valg av metode skal foretas på en reflektert måte, basert på kunnskap både om emnet og om hvilke metodevalg som finnes, samt konsekvenser disse har for undersøkelsen som helhet (Kvale 2007). Kvantitativ metode egner seg når man har forholdsvis god forhåndskjennskap til det som skal undersøkes og når problemstillingen er klar. Metoden tar utgangspunkt i at man har noen forventninger, eller hypoteser, som man så undersøker om er holdbare (stemmer virkeligheten overens med hypotesen?) gjennom å innhente empiri. Virkeligheten utledes slik fra teorien (deduktiv metode). Metoden er velegnet til å beskrive hyppighet eller omfang av et fenomen (Jacobsen 2005). Kvalitativ forskningsmetode handler om å produsere fortolkninger som blir gjengitt i en ordnet tekst; slik Nyeng beskriver det: ”kvalitativ metode er tekstens tale, kvantitativ metode er tallenes tale” (2004:187). Creswell (2007: 37) definerer kvalitativ forskning slik:

Qualitative research begins with assumptions, a worldview, the possible use of a theoretical lens, and the study of research problems inquiring into the meaning individuals or groups ascribe to a social or human problem. To study this problem, qualitative researchers use an emerging qualitative approach to inquiry, the collection of data in a natural setting sensitive to the people and places under study, and the data analysis that is inductive and establish patterns or themes. The final written report or presentation includes the voices of participants, the reflexivity of the researcher, and a complex description and interpretation of the problem and it extends the literature or signals a call for action.

Når er det så man velger å ta i bruk kvalitativ forskning? Følgende karakteristikk kjennetegner et kvalitativt forskningsdesign (Creswell 2007, Jacobsen 2005):

- problemstillingen er uklar og gjennom undersøkelsen ønsker man å få fram en nyansert og kompleks beskrivelse
- fokus er på hvordan mennesker fortolker og forstår en gitt situasjon
- datainnsamling modifiseres gjennom nye spørsmål og utforskninger
- en kvalitativ tilnærming er induktiv, det vil si at utgangspunktet er empiri, og på dette bygges teoretiske slutninger.
- Forskeren tar ofte utgangspunkt i teoretiske ”linser”, og forskeren er sentral i å fortolke det hun ser, hører og forstår.

Innenfor den kvalitative forskningen ligger det flere muligheter for valg av tilnærming eller design til emnet man skal studere, noe som igjen påvirker valg av metode for datainnsamlingen. I følge Creswell (ibid.) egner casestudier seg godt når forskeren har avgrensede og identifiserbare case hvor målet er å oppnå en dybdeforståelse av casene eller å sammenligne flere case. Flere datainnsamlingsmetoder brukes gjerne; bl.a. intervjuer og dokumentstudier. I casestudier kan man enten utforske et tema eller en problemstilling og velge ett eller flere case som illustrerer dette temaet eller man kan fokusere på caset i seg selv.

I denne avhandlingen har vi valgt Bergen kommune som case. I lys av policydokumentet "Mangfold i praksis" utforsker vi gjennom semistrukturerte intervjuer hvilke erfaringer tjenestestedsledere i Bergen kommune har når det gjelder mangfold i arbeidslivet.

## **4.5. Instrumenter for datainnsamling**

### **4.5.1. Trekking av utvalg**

I tillegg til handlingsplanen "Mangfold i praksis" utgjør data samlet inn gjennom kvalitative dybdeintervjuer empirien i vårt prosjekt. Intervjuene er gjennomført med ledere på det vi har valgt å kalle tjenestestedsnivå i Bergen kommune. Det innebærer at lederne hører til virksomheter på myndighetsnivå 2 i organisasjonen, det vil si et driftsrettet organisasjonsnivå, hvor det store volumet av ansatte befinner seg (mer enn ni av ti), og de fleste ansettelser også finner sted. Dette er også det organisasjonsnivået hvor virksomheten er i størst kontakt med befolkningen som brukere av kommunale tjenester. Siden vår studie er kvalitativ og liten, har vi ikke tatt mål av oss til å oppfylle krav om representativitet i utvalget. Vi har likevel sett oss tjent med å ha en best mulig spredning av informantene, ut fra tjenesteområde og sektortilhørighet. Vi har videre vært bevisst på at vi ønsker informanter av begge kjønn.

HR-seksjonen i Bergen kommune har bistått oss i arbeidet med å trekke et tilfeldig utvalg av enheter ut fra følgende kriterier:

- 2 fra barnehage/skole
- 2 fra helse og omsorg
- 2 fra administrasjon/teknisk

For å sikre oss tjenestesteder med en viss størrelse på virksomheten, la vi inn et krav om at enhetene skulle ha 30 ansatte eller flere, i minst 50 % stilling. Dette anså vi som vesentlig for å sikre oss informanter med et visst volum på personalhåndtering og rekruttering.

På denne bakgrunn endte vi opp med et utvalg sammensatt av tre kvinner og tre menn. Blant disse var fire enhetsledere, mens to var på et underordnet avdelingsledernivå, noe vi hadde åpnet opp for i vår henvendelse til resultatenhetslederne ved enhetene som ble trukket ut. To av informantene som opprinnelig var trukket ut, hadde ikke anledning til å stille. Fremgangsmåten var da å trekke to nye tilfeldige enheter innenfor samme tjenesteområde. To av informantene har vært i sine nåværende lederstillinger i mer enn ti år, mens tre av informantene har vært i sine nåværende lederstillinger i mindre enn to år. Med unntak av en av informantene har alle hatt andre stillinger i Bergen kommune før nåværende lederstilling.

### **4.5.2. Utarbeiding av intervjuguide**

Det ble utarbeidet en halvstrukturert intervjuguide slik dette beskrives hos Kvale (1997:76), med en grovinndeling i temaer vi ønsket belyst, og med forslag til spørsmål. Inndeling i temaer ble gjort med bakgrunn i sentrale elementer i undersøkelsen; forskningsspørsmål, teoretiske perspektiver på temaet mangfold og handlingsplanen "Mangfold i praksis". Intervjuguiden var ramme for intervjuene, slik at rekkefølgen for hvordan temaer kom opp varierte, mens vi sjekket for at alle temaer var behandlet på slutten av intervjuene. Vi valgte i noen grad å følge opp informantenes svar ved å utforske mening i form av tillegsspørsmål.

#### **4.6. Validitet og reliabilitet**

Validitet handler om å kontrollere hvor gyldige, eller gode og presise funnene i forskningen er (Jacobsen 2005, Creswell 2007, Kvale 2007). Innenfor forskning har det pågått en diskusjon om hvorvidt både gyldighet og pålitelighet kan påkrevs i kvalitativ forskning og om dette er å underkaste forskningen en kvantitativ logikk (Jacobsen, 2005). Vi støtter imidlertid det syn at det er viktig å rette et kritisk søkelys på kvaliteten av egen forskning, både gjennom å sjekke intern gyldighet (har vi undersøkt det vi ønsket å undersøke) og ekstern gyldighet i form av at funnene kan overføres til andre sammenhenger. Også dataenes pålitelighet (er de til å stole på) synes vi det er viktig å være opptatt av.

Intern validering kan skje på ulike måter. Respondentvalidering vil si at man eksempelvis gjennom fokusgruppe eller i individuelle samtaler stiller spørsmål til de undersøkelsen dreier seg om, om de kjenner seg igjen i de beskrivelsene som foreligger. I følge Jacobsen er dette en viktig, men ikke tilstrekkelig validering, da man som forsker kan ha et funn som respondentene selv ikke kjenner seg igjen i. På bakgrunn av dette vil det også være viktig å sikre valideringen gjennom å sammenligne egen forskning med andre undersøkelser. Intern validering handler også om en kritisk gjennomgang og utvelgelse av kilder og en kritisk drøfting av de opplysningene kildene gir. I vårt arbeid har vi funnet det tilstrekkelig å vektlegge det siste. Med utgangspunkt i egen nærhet til feltet som vi forsker på, har vi lagt vekt på systematikk og objektivitet ved trekking av informanter. Vi har videre valgt å benytte to analysemetoder på materialet, noe som er med på å sikre en systematikk og grundighet ved analysen av dataene.

Creswell (2007) anvender begrepet ”tykke beskrivelser”. Slik vi forstår dette begrepet betyr det at vi i oppgaven gir detaljerte og fyldige beskrivelser og belegger beskrivelsene med sitater. Slik får leserne både anledning til å gjenkjenne om funnene er gyldige og om de har overføringsverdi. Dette har vi prøvd å leve opp til i vår analyse. For å validere funnene har vi vurdert å teste funnenes validitet gjennom å avholde en eller to fokusgrupper med deltakere fra Bergen kommune, men vi har ikke hatt anledning til å gjennomføre dette innenfor rammene av denne masteravhandlingen. Vi mener heller ikke at dette er avgjørende for kvaliteten på studien.

Ekstern gyldighet handler om hvorvidt funnene fra undersøkelsen kan generaliseres. I kvalitativ forskning er hensikten vanligvis ikke å trekke slutninger fra utvalget i forskningen og så generalisere dette til andre/større enheter (Jacobsen 2005). Fra et hermeneutisk ståsted vil en heller snakke om *overførbarhet* av kunnskap.

Ett case kan vise visse likheter med et annet, andre likheter med et tredje – kunnskap utviklet gjennom slike studier [casestudier, vår anmerkning] kan derfor overføres som en del av den korrigerede forforståelsen man møter neste case med, uten at man går veien om abstrahert og klarest mulig avgrenset teori. (Nyeng 2004:197).

Kunnskapsveksten består i at man forstår konkrete systemer bedre, og med det utvikler kunnskap med en stadig mer korrigeret overføringsverdi, ikke at man beveger seg nærmere allmenngyldighet (ibid).

Begrepene reliabilitet og pålitelighet er, slik vi ser det, først og fremst knyttet til kvantitativ forskning og handler om å stole på de dataene vi har samlet inn. Innenfor kvalitativ forskning handler pålitelighet om en forståelse av at undersøkelsesmåten kan påvirke resultatet ved at som undersøkes påvirkes av undersøkeren samtidig som forskeren påvirkes av relasjonene i datainnsamlingsprosessen. Å sjekke pålitelighet i vår undersøkelse kan sikres gjennom at vi opprettholder et kritisk søkelys på vår egen rolle gjennom hele forskningsprosessen.



#### **4.7. Forskningsetikk**

Forskningsetikk er et viktig tema i alle fasene av forskningen. Dette handler blant annet om hvordan vi møter og behandler kildene våre, hvilket språk vi bruker for å beskrive dem og de funn vi gjør, behandling av data etc. Informantene i denne undersøkelsen har velvillig stilt opp for å besvare våre spørsmål. Vi har opplevd at informantene har delt vår intensjon om å belyse temaet på en åpen måte, for å bidra til ny kunnskap som kan legges til grunn når mangfoldspolitikken skal videreutvikles. Klarer vi så å fremstille deres bidrag på en respektfull måte, og ikke minst klarer vi å utforske og utnytte den store og verdifulle informasjonsrikdommen som ligger i det innsamlete materialet? Vi har prøvd så godt vi har kunnet.

Ved gjennomføring av undersøkelsen har vi også lagt vekt på prosedyrer som knytter seg til informert samtykke, konfidensialitet og anonymitet. Når det gjelder informert samtykke viser vi til vedlegg 1, som presenterer brevet vi sendte til informantene pr. epost i forkant av intervjuene. *Informert samtykke* innebærer bl.a. at intervjupersonene informeres om undersøkelsens mål og plan, deltakelsens frivillighet og mulighetene til å trekke seg, og hvor de ut fra dette samtykker i å delta (Kvale 2007). Alle informantene har samtykket muntlig eller pr. mail i å delta.

Å sikre konfidensialitet handler om at vi behandler dataene slik at disse ikke avslører informantenes identitet. Utvalget i denne undersøkelsen er lite, og noen av enhetene som er trukket ut står i en særstilling i kommunen når det gjelder organisering av tjenesten, fagområde eller oppgaveløsning. For å sikre konfidensialitet har vi valgt å anonymisere dataene i presentasjonen ved å endre eller utelate benevnelse og uttrykk, som kan føre til at de identifiseres. Vi har videre valgt å ha en lav detaljeringsgrad på dataene, bl.a. ved å operere med grovmaskete sektorkategorier i presentasjon og analyse av funn (Jacobsen, 2005:48-49). Vi har videre lagt vekt på å ivareta en sikker oppbevaring av data som er innhentet. Lydopptak og transkriberte utskrifter av kvalitative intervjuer slettes når avhandlingen er avlevert og sensurert. Forskningsprosjektet er meldt til Norsk samfunnsvitenskaplig datatjeneste (NSD), som har konkludert med at prosjektet ikke er meldepliktig.

Vi har tidligere i dette metodekapittelet problematisert vår egen rolle som forskere og ansatte i kommunen. For den av oss som arbeider tett på mangfoldstemaet i arbeidsgiversammenheng, har det også vært viktig å reflektere rundt den etiske dimensjonen ved det å sitte med både saksbehandlerrolle og forskerrolle på ett og samme saksfelt. Det har vært viktig å ha et bevisst forhold til hvilke hatter som er på hodet til enhver tid. I forskerrollen har det vært nødvendig å "fristille" seg så godt det lar seg gjøre fra saksbehandlerrollen. Permisjon fra jobben i en fase, samt at mangfoldspolitikken i kommunen nå er i en naturlig overgangsfase har bidratt til å gjøre dette lettere.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Med naturlig overgangsfase mener vi at Handlingsplanen "Mangfold i praksis" er gått ut på dato (virketid 2007 - 2010), mens ny plan enda ikke er utarbeidet.

## **4.8. Analysemetoder og analyseredskaper**

### **4.8.1. Om valget av analysemetoder**

Ved analyse av innsamlet empirisk materiale tar vi utgangspunkt i at analysen har to hensikter a) tematisk organisering og b) analyse og tolkning. Tematisk organisering innebærer å redusere, systematisere og ordne datamaterialet, slik at det blir analyserbart uten at man mister viktig informasjon (Wennes 2006). Analyse og tolkning innebærer å analysere og utvikle tolkninger av og perspektiver på den informasjonen som ligger i datamaterialet. For oss har disse aktivitetene gått over i hverandre. Vi har vurdert å velge blant Kvales fem ulike former for kvalitativ analyse; meningsfortetting, meningskategorisering, narrativ strukturering, meningstolkning og meningsgenerering (Kvale 2007, Wennes 2006). For en grundigere intervjuanalyse, som innebærer en dypere fortolkningsmåte inspirert av den hermeneutiske filosofien, benytter Kvale tolkning. Diskursanalyse vil kunne komme inn under dette tolkningsbegrepet (Wennes 2006).

Vi har valgt å anvende to supplerende metoder for tekstanalyse. Begge disse presenteres i hver sitt underkapittel nedenfor. Den første er en tradisjonell, kvalitativ tekstanalyse av de transkriberte intervjuene. For en dypere tolkning har vi valgt diskursanalyse på utvalgte deler av teksten. Vi er av den oppfatning at en kombinasjon av metoder bedre sikrer at vi får hentet ut den informasjonsrikdommen som materialet rommer, og at metodene gjensidig kan supplere hverandre.

### **4.8.2 Tradisjonell kvalitativ tekstanalyse**

Vi har først benyttet det Kvale (2007) kaller en ad hoc metode, eller en tradisjonell kvalitativ tekstanalyse (Jacobsen 2005), for å tematisere og tolke materialet. Gjennom ulike trinn i behandlingen av det empiriske materialet har vi forsøkt å redusere kompleksiteten med bakgrunn i forskningsspørsmålene og de teoretiske bidragene presentert i kap. 3. Deretter har vi tematisert materialet i hovedkategorier og underkategorier, knyttet til de ulike informantene. Prosedyren ser slik ut:

#### ***Forberedelse av datamaterialet for videre analyse gjennom transkribering av intervjuene***

De seks intervjuene med tjenestestedsledere i Bergen kommune ble tatt opp på bånd som så ble transkribert manuelt til skriftlig tekst i word-dokumenter. Lydopptakene er lyttet til i flere omganger, slik at ord og bruddstykker av setninger som i utgangspunktet kunne være utydelig framstår som tydelige og konsise. Det er likevel noen få steder at det ikke er mulig å hente inn ord eller mening med det som er sagt grunnet eksempelvis koppeklirr, bruk av veldig lav stemme etc. Intervjuene er transkribert ordrett, og slike ting som pauser, gjentakelser, latter etc. er lagt inn.

### ***Utforsking av datamaterialet***

Intervjuene er lest gjennom flere ganger og det er gjort notater og kommentarer underveis for å få en grundig og bred forståelse av informasjonen som ligger i dem. Dette er med på å danne et første grunnlag for å tematisere utforme grove kategorier av temaer eller koder som inngår i et kodeskjema

### ***Tematisering av dataene***

Intervjuene er gjennomgått flere ganger med det formål å tematisere teksten og finne meningsfulle kategorier å forstå teksten ut fra. Deretter har vi lett etter utsagn og beskrivelser som på ulike måter gir innsikt og mening til kategoriene. Ut fra disse kategoriene er det igjen laget underkategorier som representerer ulike perspektiver på kategoriene. Dette er gjort i flere runder inntil vi ikke har kunnet finne flere perspektiver og innspill til kategorien. Deretter har vi ut fra den åpne kodingen valgt kategorier eller temaer som er fremtredende i materialet.

#### **4.8.3. Diskursanalyse**

I notatet "Diskursanalyse for statsvitere: Hva, hvorfor, hvordan" (2008) tar Werner Christie Mathisen utgangspunkt i at tekster er viktige innslag i og inntak til forståelse av vår samfunnsmessige virkelighet. Bruk av språk inngår i og virker inn på samfunnsmessige og politiske relasjoner og institusjoner, men språkbruken formes og reguleres også av sosiale og politiske strukturer og interesser (Mathisen 2008:1). Diskursanalyse handler i følge Mathisen om å analysere tekster eller språkbruk, betraktet som samfunnsmessig virksomhet og i sin samfunnsmessige kontekst. Både skriftlig og muntlig språkbruk kan gjøres til gjenstand for diskursanalyse. I vår avhandling gjennomfører vi diskursanalyse på muntlig tale fra ledere på tjenestedstedsnivå, etter at den muntlige talen er transkribert til et skriftlig uttrykk av oss.

"Diskurs" dreier seg om hvilke begreper som brukes til å beskrive og forklare et saksområde. Diskursbegrepet bygger på at virkeligheten konstitueres og skapes gjennom språk. Diskursanalyse innebærer en oppfatning om at studiet av språket kan avdekke makt i relasjoner og sosiale systemer. En nøkkelpremiss for en diskursanalyse er en kritisk innstilling overfor selvfølgelig viten; vår viten om verden ses som kulturelt og historisk innleiret. Viten skapes i sosial interaksjon, hvor man både bygger opp felles sannheter og kjemper om hva som er sant og falskt (Jørgensen og Phillips: 14).

Når vi velger å gjennomføre en begrenset diskursanalyse, er det med en intensjon om å dra veksler på en tilnærming som hjelper oss med å se hva som ligger i språket som vi til dagen omgir oss med. Vi har ikke valgt en komplett diskursanalytisk tilnærming, så dette blir for oss en supplerende tilnærming til den tradisjonelle tekstanalysen. Maktdimensjonen som både Mathisen og Jørgensen og Phillips er opptatt av, blir ut fra vårt valg av teori - og forskningsspørsmål, i seg selv ikke utforsket. Vi har likevel forventninger til at diskursanalyse, vil være et nyttig og interessant bidrag i vårt casestudium, og bidra til en dypere innsikt om det som ellers tas for gitt.

Hos Laclau og Mouffe ses diskurs som en reduksjon av muligheter, i et forsøk på å stanse tegnenes glidning i forhold til hverandre og slik skape entydighet. Diskursen kan ses som en

*lukning*, eller et midlertidig stopp i tegnenes betydningsglidninger. Men det kan høyst oppnås en midlertidig fiksering.

Laclau og Mouffes gjennomfører ikke selv, i følge Jørgensen og Phillips, detaljerte analyser av empirisk materiale. Likevel kan deres teori egne seg til dette formål. Jørgensen og Phillips peker på et sett begreper som egner seg som redskaper i en konkret diskursanalyse (ibid: 63). Vi støtter oss et stykke på vei på Laclau og Mouffes begrepsapparat når vi analyserer og tolker intervjuene. Vi anvender riktig nok et forenklet sett med begreper, og anser at vi anvender en diskursanalytisk tilnærming *inspirert* av Laclau og Mouffe slik disse presenteres hos Jørgensen og Phillips.

Vårt operative analyseverktøy presenteres i tabell 4.1.

**Tabell 4.1    Analyseredskaper for nærlesing av tekst - basert på Laclau og Mouffes diskursteori (Jørgensen og Phillips 1999) (kuttet når vi ser hva vi ikke bruker)**

<i>Momenter</i>	Diskursen etableres som en totalitet, hvor hvert tegn er (midlertidig) fastlagt som <i>moment</i> gjennom relasjonene til andre tegn. Det gjør den ved å utelukke andre mulige betydninger tegnene kunne ha, og de andre mulige måter de kunne være relatert til hverandre på.
<i>Nodalpunkt</i>	Et <i>nodalpunkt</i> er et privilegert tegn, som andre tegn ordnes omkring og får sin betydning i forhold til. I politisk diskurs, for eksempel, er demokrati et slikt privilegert tegn.
<i>Elementer</i>	<i>Elementer</i> er tegn som ikke har fått fiksert sin mening enda, det vil si tegn som fortsatt er flertydige. En diskurs forsøker å gjøre elementene til momenter ved å redusere deres flertydighet til entydighet.
<i>Flytende betegnere</i>	Flytende betegnere er elementer som i høy grad er åpne for forskjellig betydningstilskrivning, og som forskjellige diskurser kjemper om å gi innhold på sin måte.
<i>Det diskursive felt / det konstitutive ytre</i>	Det diskursive felt, eller det konstitutive ytre er et reservoir av betydningsmuligheter, som tegn har hatt eller har i andre diskurser, men som ignoreres i den spesifikke diskurs for å skape entydighet. En diskurs konstituerer seg alltid i forhold til det den utelukker, det vil si i forhold til det diskursive feltet. Fordi en diskurs alltid konstitueres i forhold til et slikt ytre, er den alltid i fare for å bli underminert av dette ytre. Det er alltid en fare for at andre definisjoner av tegnene skal forstyrre diskursens entydighet.

<i>Objektive diskurser</i>	Diskurser som er blitt så fast etablert at man glemmer deres kontingens, kalles i Laclau og Mouffes diskursteori for <i>objektive</i> . Objektiviteten er et historisk resultat av politiske prosesser og kamper; den er "avleiret diskurs". Men tidligere avleirete diskurser kan igjen problematiseres i nye artikulasjoner og det kan oppstå nye kamper om betydningen. Det er alltid plass til en kamp om hvordan strukturen skal se ut, hvilke diskurser som skal rå og hvilken betydning de enkelte tegn skal tilskrives (Jørgensen & Phillips 1999: 40).
<i>Hegemoni</i>	Hos Laclau og Mouffe går veien fra politisk konflikt til objektivitet over hegemoniske intervensjoner, hvor alternative virkelighetsoppfatninger undertrykkes. "Ligesom det objektive igjen kan blive politisk, kan åbenlyse konflikter i historiske forløb forsvinde og afløses af objektivitet, hvor der er konsensus om én synsvinkel som den naturlige." (Ibid: 48) Laclau har sammenliknet hegemoni med det å skrive i vann. "Det er noget, der er umulig, ustabil og sårbart, men alligevel noget man til en vis grad kan opnå" (Andersen 1999:97). Etableringen av hegemoniske diskurser som objektivitet og oppløsningen av dem i nye politiske kampfelter er et viktig aspekt ved de sosiale prosesser diskursanalysen avdekker.

## 5. Presentasjon av empiriske funn

Vi har gjennomført en semistrukturert intervjuundersøkelse blant seks tjenestestedsledere i Bergen kommune. I det følgende presenterer vi funn fra denne undersøkelsen. I kap. 5.1. presenterer vi funn fra den tradisjonelle kvalitative tekstanalysen. I kap. 5.2 presenterer vi funn fra diskursanalysen.

### 5.1. Empiriske funn - tradisjonell tekstanalyse

#### 5.1.1. Hovedfunn

Vi har gjennomført semistrukturerte kvalitative intervjuer med seks tjenestestedsledere i Bergen kommune. Funn fra disse intervjuene har vi funnet det hensiktsmessig å tematisere under følgende overskrifter: *Økonomi, språk, kompetanse, nytte, bruker, kultur/verdier og holdninger*, samt *annerledeshet*.

I våre intervjuer med ledere fant vi at de hadde vesentlig mer erfaring rundt faktorer som hindrer rekruttering og inkludering enn hva som fremmer det.

Bildet er komplekst, mange forhold er relevante, disse interagerer, det vil si de står i relasjon til hverandre og påvirker hverandre. Følgende faktorer er viktige med hensyn til rekruttering og inkludering av arbeidstakere med annen bakgrunn enn norsk:

- Økonomiske forhold; at det er kostbart rent økonomisk og tids-/arbeidsmessig
- Manglende formalkompetanse og kompetanse som knyttes til skikkethet (språk, kunnskap om hvordan det norske arbeidslivet fungerer etc.)
- Holdninger, både i arbeidsmiljøet, hos innvanderne selv og hos brukere/omgivelser
- Organisasjonen; struktur og organisering av oppgaver

I vår sammenstilling av funn ser vi at *annerledeshet* kan fungere som en paraply for det å forstå og forklare hindringene. Innvanderne har annet *språk, en annen kompetanse, annen kultur, andre verdier og holdninger*.

Lederne mener at økonomiske insentiver, det å utfordre holdninger i arbeidsmiljøet, å utforske alternative rekrutteringsmetoder, økt kunnskap om kulturelle forskjeller og fokus på organisering av arbeidsplassen/struktur er viktig.

Vedrørende handlingsplanen "Mangfold i praksis" er det ledernes oppfatning at:

- Den er lite synlig
- Den er ikke prioritert på organisasjonsnivået over
- Planen følges ikke opp i styringskanalen
- Tiltakene vurderes som lite aktuelle/rettet mot enhetene
- Personal- og arbeidsreglementets bestemmelser om å kalle inn minimum en søker med ikke-vestlig bakgrunn, når denne er kvalifisert, følges opp

I analysen av materialet ved hjelp tradisjonell kvalitativ tekstanalyse fremstår flere ulike temaer eller områder som forklarings- og forståelsesramme for rekruttering og inkludering av arbeidstakere med annen bakgrunn enn norsk. Vi har tematisert materialet i det vi ser er de

mest sentrale: ”språk”, ”kvalifikasjoner og kompetanse”, ”økonomi”, ”kultur, verdier og holdninger” ”brukere”, ”det norske” og ”det som er annerledes”. Disse temaene kan igjen deles opp i en rekke underkategorier. Likedan som hver av hovedkategoriene overlapper hverandre en rekke steder, gjør også underkategoriene det. Det innebærer at andre ville kunne analysert materialet ved bruk av andre kategorier.

I kap. 5.2. bruker vi diskursanalyse for å utforske det empiriske materialet når det gjelder språk-, kompetanse-, bruker- og behovs-/nyttediskurs hos tjenestestedslederne. Ved hjelp av tradisjonell kvalitativ tekstanalyse utforsker vi i det følgende kategorien annerledeshet og hvordan denne ser ut til å relatere seg til informantenes erfaringer med rekruttering og inkludering av arbeidstakere med en annen bakgrunn enn norsk. Annerledeshet som kategori opp mot språk, økonomi, brukere og kvalifikasjoner /kompetanse presenteres i den grad det gir et bredere perspektiv enn diskursanalysen.

Annerledeshet, sett i relasjon til det norske, framstår som sentralt hos alle informantene som ramme for å forklare og forstå rekruttering og inkludering av ansatte med annen bakgrunn enn norsk. Kategorien fungerer også som en ”paraply”-kategori hvor de andre kategoriene kan plasseres inn. Vi er av den oppfatning at det er lærerikt å kontrastere det som er annerledes opp mot det vi kjenner og er vant til. Med dette som bakgrunn er det vår påstand at en bred erkjennelse av dimensjonen annerledeshet, på alle nivåer, er sentral for å nå målene om rekruttering og inkludering av arbeidstakere med en annen bakgrunn enn norsk.

I en videre analyse av intervjumaterialet har vi valgt å dele opp kategorien annerledeshet i følgende underkategorier; *det som er utfordrende og arbeidsomt, hierarki, kultur, verdier og holdninger, læring og å tørre.*

Tradisjonell kvalitativ tekstanalyse er også brukt for å presentere hvilket forhold informantene har til handlingsplanen ”Mangfold i praksis”. Dette presenteres i kap. 5.1.3. Betydningen av lov- og regelverk omtales i kap. 5.1.4.

Der dialogpartier fra intervjuene gjengis ved presentasjon av funn, benytter vi benevnelsene *I* for *intervjuer* og *O* for *informant* (intervjuobjekt).<sup>18</sup>

### **5.1.2. Annerledeshet**

Følgende sitat fra en av våre informanter synes vi kan være passende som en innledning til kategorien annerledeshet og utfordringene med å rekruttere og inkludere arbeidstakere med en annen bakgrunn enn norsk:

*En vet jo det, sant. Man ønsker jo alltid å ansette den som er mest lik deg selv. Det er jo.. (latter). Det er jo..... den vanligste feilen da, de fleste gjør.*

Alle anerkjenner annerledeshet som noe de må forholde seg til, og som på ulike måter først og fremst er utfordrende og problematisk, selv om det også kan være både nyttig og lærerikt. Det er mange fenomener i materialet som brukes til å beskrive annerledeshet hos ”de”. Vi kommer i diskursanalysen i kap. 5.2. nærmere inn på kvalifikasjoner og språket, og dets nære tilknytning til begrepet egnethet eller skikkethet. Men også hudfarge og andre særtrekk ved

---

<sup>18</sup> Det samme gjelder ved presentasjonen av funn fra diskursanalysen i kap. 5.2.

personer fra andre kulturer og nasjonaliteter er sentrale. Dette handler bl.a. om verdier og holdninger, klesdrakt, religion, mattradisjoner, fremmedartete navn og kroppslukt.

### **5.1.2.1. Å håndtere annerledeshet tar tid og krever planlegging og oppfølging**

Å håndtere utfordringene ved det som er annerledes handler først og fremst om holdninger og knytter seg til ulike delsystemer i jobben; det handler om arbeidsmiljøet, det handler om brukerne og tjenesteyting, det handler om samarbeidet med tillitsvalgte. Særlig arbeidsmiljøets fremheves hos de fleste informantene som sentralt:

*I: Ja, og at det av og til kan bli rett og slett litt følsomt og litt vanskelig å snakke om det?*

*O: Ja det er jo der jeg ser at folk er så veldig forskjellige. For det at.. eh.. noen tør jo mye mer enn andre og noen er tryggere enn andre i forhold til dette her. Og jeg ser at noen har en veldig innebygget sånn skepsis i.. i ryggraden på dette her, mens andre trekker på skuldrene og sier.. æsj, nei, det går nå vel greit. Og det, det at de er så grådig forskjellige og de personene møtes så kan det selvfølgelig oppstå uenigheter..*

Videre peker denne informanten på at holdningene i arbeidsmiljøet og brytninger er utfordrende, men nødvendig å håndtere:

*På samme måte her også, når vi diskuterer med de tillitsvalgte dette med rekrutteringsprosess og eh... dette med.. at det er ikke-etnisk norske som søker, og hvor kommer de fra.. så hører jeg på måten de snakker på at.. okei, det har du i ryggsekken din. Og det har du i din, og det er veldig forskjellige ting de har, sant. Noen har mye, noen har et veldig forenklet tankesett i forhold til de tingene der. Og min utfordring da, blir jo å takle den ... det mangfoldet igjen for det (Latter) .. det er jo et mangfold det og...*

*I: Ja, jeg skjønner (latter)*

*O: sant. For det ... jeg må håndtere 10 forskjellige måter å se på dette på, sant. Og finne rette innfallsvinkelen å snakke med alle om det. Så.. det er dette med, men ut fra det jeg hører, ut fra det jeg erfarer så må vi lande på en praksis som vi må implementere ut som vår policy.*

Dette impliserer det som flere av informantene er inne på; at et mangfoldig arbeidsfellesskap krever et åpent sinn på flere nivåer i organisasjonen, et forberedt personale og mye oppfølging fra ledelsen. En annen informant sier det slik:

*Men ellers så stiller vi jo... jeg prøver i alle fall å få overbevist de andre avdelingslederne å ha et .. i alle fall åpent sinn... og tanke i forhold til å rekruttere.... andre med flerkulturell .. men det som må påpekes... det som er viktig for oss.. det som er det viktigst for oss det er jo å få rekruttert inn en som har den riktige kompetansen, uavhengig av hvilken bakgrunn en har..*

I dette sitatet er temaet jobbintervju med søkere med tradisjonell klesdrakt:

*Ja... Jeg hadde måttet ta noen runder med meg selv, jeg hadde det. Men jeg hadde med en gang tenkt, hvordan kan vi få dette til.. å passe inn, i stedet for å tenke at ... jeg hadde jo gjerne tenkt at.. å herregud hvor mange vil reagere på dette, og... hvor mange runder må vi ha med de ansatte nå for å få de til å omstille seg på dette og ... men, men..*



Ved siden av at arbeidsmiljøet er utfordrende er særlig to av informantene opptatt av annerledeshet i forhold til tjenesteyting og brukerne slik denne informanten er inne på:

*Men det er klart, hvis en bare hadde vist øynene.. eh.. da ville jeg jo først og fremst kjent på min egen greie.. det tenker jeg. Jeg ville tenkt umid... ska du yte tjenester... hvordan skal en få det til på en god måte for brukergruppen .. det ville jo vært det jeg tenkt.. ville tenkt hvis vi bare ser øynene dine... sant” .... ”Ikke på grunn av kanskje at det var ... klær og sånne ting, men fordi at eh... hvordan kunne den personen eh.. på en god måte kommunisere når kroppsspråket er så viktig..*

Offentlig sektor henter sin begrunnelse og legitimitet i at den skal yte kvalitativt gode tjenester til en rimelig pris. Det er derfor i utgangspunktet rasjonelt og forståelig å argumentere slik informant 3 gjør; at kvaliteten på tjenesten ikke blir tilfredsstillende når ”annerledesheten” - klærne i dette tilfellet - oppfattes å være til hinder for kommunikasjonen mellom bruker og ansatt.

En av de andre informantene har også et tydelig perspektiv på brukerne, men her er fortellingen at brukerne ofte kan være stygge i munnen og komme med rasistiske utsagn, eller på annet vis provosere ansatte med en synlig annerledeshet, noe som krever strategier inn i arbeidsmiljøet, for å ivareta de ansatte slik en av informantene er inne på når vi spør hvordan de håndterer rasisme og fremmedfrykt i brukergruppen:

*Vi prøver jo da å... unngå at de skal oppleve det igjen (... )Vi gjør tilpasninger hele tiden. Av hensyn til de ansatte. Ikke ... jeg tenker ikke på brukerne da.*

Som vi var inne på innledningsvis ses annerledesheten først og fremst på som noe som skaper utfordringer og som dermed må håndteres, i brukergruppen, men ikke minst i arbeidsmiljøet. Det er imidlertid viktig å peke på at de fleste av informantene gir uttrykk for at et mangfoldig arbeidsliv både utfordrer egne verdier og holdninger, det er spennende og lærerikt og det er ikke minst nyttig overfor ”disse som er så fargerik” (forstått som brukere med annen bakgrunn enn norsk) som en av informantene sier det.

### **5.1.2.2. Hierarki av annerledeshet**

Slik vi så i sitatet innledningsvis; bruken av begrepet ”mest” indikerer at det finnes ulike grader likhet - eller annerledeshet.

Flere av informantene er inne på det som vi har valgt å kalle et hierarki av annerledeshet, hvor det norske er utgangspunktet som det som er annerledes måles etter. Jo likere oss, jo lettere vil det være både å rekruttere og inkludere arbeidstakere med annen bakgrunn enn norsk. Det er ulike trekk ved det å være annerledes som nevnes blant informantene, men særlig fremtredende er dette med utseende, forstått som hudfarge. Dette kommer tydelig fram i sitatet under, hvor informanten reflekterer over hvordan arbeidsmiljøet forholder seg til ansatte med annen bakgrunn enn norsk i denne enheten, og hvordan de ser på seg selv.

*De snakker med de, og de .. synes de er hyggelige og de tar kontakt, og det er, jeg tror ikke det er noen av de her som føler at ”jeg er annerledes”, for å si det sånn. Men, ja, ja. Nå skal det, ehm, ... Ja. De polske er sånn som meg og deg.. Ja Sant, av utseende.*

Den samme informanten er inne på at vi har en annen holdning til de som ser annerledes ut og at det i dette ligger en rangering hvor noe regnes som bedre enn noe annet, les: jo likere oss jo bedre er det.

*... du har en annen, du har en annen .. innstilling til de som ser annerledes, altså ... du ser ikke på en polsk dame eller en amerikaner eller hva du nå måtte være, som en innvandrer på samme måte som du ser på en som kommer fra Somalia. Sånn er det bare.*

Dette utsagnet støttes av en av de andre informantene:

*Men, det er jo synd å si det, men ... mye av den innebygde skepsisen og eh.. fremmedfrykten , det handler om hudfarge..*

Denne informanten snakker om hvordan arbeidsmiljøet har reflektert over at man forholder seg annerledes til noen brukere enn andre. I dette tilfellet hadde en av de ansatte oppdaget at hun forholdt seg annerledes i situasjoner med afrikanske brukere enn øst-europeiske. Denne oppdagelsen hadde åpenbart seg tydelig fordi hun bare med et par timers mellomrom først hadde tatt i mot brukere fra et øst-europeisk land, og så deretter fra et afrikansk, og – som informanten sier det, situasjonen var den samme, språkbarrieren likeså:

*...der var det en instinktiv sånn der der greie i ryggraden på at her var det noe mer utfordrende enn de andre.. . bare på grunn av en tydelig minoritetsforskjell.*

Betydningen ved det å ha en synlig forskjell i form av annen hudfarge er sentralt hos flere informanter. En av informantene er inne på at det likevel ikke nødvendigvis er så mye som skal til før annerledesheten blir et tema. Denne lederen beskriver en hendelse hvor en av de ansatte, en vest-europeisk kvinne opplever det som informanten selv betegner som rasismeproblematikk fra brukers pårørende:

*... og.. Hun har bodd her i 30 år, tror jeg.. snakker flytende norsk, med ørlite aksent, og er ganske mørkhåret ... (...) ... det gjenspeiler veldig for meg veldig at det skal ikke så mye til.. Det er godt mulig at.. at hvis du og hadde hatt en aksent så hadde du også vært ..*

### **5.1.2.3. Kultur, verdier og holdninger**

En av informantene bringer helt tidlig i intervjuet inn begrepene ”svart” og ”rasisme”. Gjennom intervjuet er det tydelig at dette er begreper som vedkommende er vant til å bruke:

*... de områdene der kan være litt... der har vi en del brukere som ikke... godtar .. og som da også er... stygge i munnen... altså rett og slett rasisme.*

Vi ser at i den grad rasismebegrepet anvendes av informantene, knyttes det først og fremst til brukerne. Hos alle de øvrige informantene ligger rasismebegrepet langt inne å bruke, og det er

vi som primært bringer begrepet inn når vi spør om det er sider ved temaet mangfold på arbeidsplassen som det er følsomt eller vanskelig å snakke om.

I en forholdsvis lang samtale i ett av intervjuene reflekterer informanten over ulike kulturpraksis mellom nasjonaliteter eller folkegrupper, og erfaringen med at mennesker med en annen bakgrunn enn norsk ofte har en manglende kunnskap og forståelse om "hvordan vi gjør det i Norge", slik som arbeidslivets regler etc. Dette forstås først og fremst som resultat av manglende språkkunnskaper, men noe legges også på holdninger og manglende motivasjon. På spørsmål fra oss om det har forekommet klager eller advarsler som følge av kulturelle konflikter eller sågar rasisme, svarer informanten avkreftende. Noe senere kommer lederen inn på at noen ansatte har opplevd det mer utfordrende å jobbe opp mot brukere fra Afrika enn Øst-Europa:

*Men, det er jo synd å si det, men ... mye av den innebygde skepsisen og eh.. fremmedfrykten , det handler om hudfarge (...) Men hvordan møter vi de to? Møter vi de forskjellig? Ja, jeg tror det.*

*I: Hva du tror det kommer av?*

*O: Det tror jeg er en ren instinktiv fremmed...frykt og barriere for eh.. for det at fremmedhet.. det fremmedkulturelle synliggjøres med en gang. Sant..*

*Det er veldig rart, men det er sikkert fullt forklarlig ut fra... eh... ja arv og miljø og alt dette her.*

*I: Ja. En slags skjult rasisme. Eh..*

*O: Ja, skjult eller utfrivillig rasisme. Mange får veldig dårlig samvittighet når de føler det sånn, for det er ikke bevisst. Det er ikke meningen fra deres side å.. å... reagere annerledes overfor de fra Uganda ....*

*.... og så kan ikke de helt sette ord på hva, hva, hva forskjelligheten i deres behandling overfor de var..*

En annen informant peker på at holdninger i arbeidsmiljøet kan gjøre inkludering vanskelig;

*... det er jo ikke alle holdningene hos alle mine ansatte som er like gode på dette her, det må jeg si.. det er en hindring det, i hverdagen..... at vi har.. vi har en.. og noe er litt sånn.. sånn som vi er vant til å snakke, sant.. sånn a la denne negerguten og sånt , sant ... som jo var helt greit å si for 50 år siden, men, men som ikke er greit å si i dag.. men det er litt sånne holdninger fortsatt, som ikke egentlig er ment, tror jeg, .. det er ikke ment i dårlig mening av de som sier det, men av de som hører det, så høres det... det høres sårende ut... så... så det er også behov for en generell holdnings... om ikke endring så i hvert fall holdningsskjerping da.. for det ligger ikke noe rasistiske holdninger egentlig bak, det er ubetenksomhet og sånn gammel vane, sant...*

#### **5.1.2.4. Annerledeshet er lærerikt**

Det er få informanter i vårt utvalg som har særlig erfaring fra en mangfoldig ansattgruppe. De refererer derfor delvis til hypotetiske forestillinger eller til erfaringer fra brukergruppen og vi ser at de tenker at dette har overføringsverdi når det gjelder inkludering i arbeidsmiljøet. En

av informantene har en mangfoldig brukergruppe, og peker på at dette er med på å også skape rom for mangfold i ansattegruppen:

*Eh.. jeg ser at det hjelper å ha en variert og.. eh ... mangfoldig, da, brukergruppe..i forhold til det, for da må de forholde seg til veldig mye lærerikt, og veldig mye flott. Og da tror jeg de ansatte ...(....) er veldig mye mer mottagelig for eh... ansatte med annen bakgrunn, klart, for de har lært seg at... så sånn er det, ja.*

Mange av informantene er opptatt av at et mer mangfoldig arbeidsmiljø er spennende. En av dem sier det slik:

*Dette med berikelsen, dette med å eh... på en måte bidra til å synliggjøre den ... den rikdommen det faktisk er også, også å ha forskjellige folk her.*

En annen informant er opptatt av vi kan lære og utvikle oss ved å få flere ansatte fra andre deler av verden:

*og kan bidra med... på mange områder... på mange... skal vi si.. oppgaver som kan løses på helt andre måter som kan være minst like gode eller eventuelt bedre. Eh...det er jo ikke sikkert.. vi er jo ikke akkurat best ... skal jeg si... i verden, og da er det absolutt riktig mål å ... da at... vi integrerer folk i fra andre verdensdel. For å kunne... gjerne få bedre samspill , lære av hverandre. Og ikke minst bruke hverandre.*

Det ligger imidlertid noen betingelser i bunnen for at annerledesheten skal slå ut positivt. Det dreier seg blant annet om hvordan organisasjonens struktur og organisering er:

*.. en positiv driver, ja for de som er på (...), det er ikke sikkert det ville fått samme effekten av dette hvis eh.. jeg hadde hatt en bevisst policy på å spre eh.. brukerne ( ..) med de tospråklige erfaringene.. og bakgrunn. For da ville det blitt mindre rundt omkring, sant.. Men denne (.....) de er veldig... det er begynt å bli et sånt tema hos de (de ansatte, vår merknad). At dette: Vi har masse så forskjellig her. Og gud hvor spennende, sant.*

Informanten peker her på en faktor som uten begrunnelse fremheves som viktig for erfaringsutvikling: Mangfoldet må være reelt for at det skal fungere som en driver. Informanten fortsetter å diskutere organisatoriske faktorer som skaper et arbeidsmiljø som er trygt og slik er inkluderende.

*.... at når du og først har ansatt noen så er det jo dette her med... hvordan får de innpass, hva slags rolle får de, sant. Hva slags systemer har vi, sant. Hvor godt forståelig er de, sant. Jeg tenker jo at, jo tydeligere struktur du har i arbeidshverdagen, jo lettere er det å få innpass. Spesielt gjerne for de som har den bakgrunnen. Men møter de et kaos, så blir det jo enda vanskeligere, så klart, det er jo en av de viktigste tingene som .. synes jeg. At de møter noe som er lett forståelig. Uavhengig nesten av språk. Så ser de at ja. Her gjør de det sånn.*

Også andre informanter nevner faktorer som er viktige for at mangfoldet skal fungere. En av informantene nevnte tidligere at en del av holdningene i arbeidsmiljøet krever en

holdningsskjerping. Selv om uttalelser er uttrykk mer for gamle vaner og den som kommer med uttalelsene ikke egentlig mener noe vondt med det, så er det viktig å ta konkret opp at dette ikke er ok. To av informantene forteller at de har hatt nytte av å hente inn ekspertise fra instanser med mer kompetanse, og slik fått mer kunnskap og kompetanse.

Flere av informantene er også opptatt av at man som leder har et ansvar for å prege kulturen og signalisere tydelig hva man står for, slik dette sitatet viser:

*Så den er ganske gje.. gjennomsyret hos oss. Det er ikke noe vi finner oss i.*

*I: Nei.. nei.. Kan du si noe om hvordan dere har fått det til... for det har kanskje ikke alltid vært sånn?*

*O: ... Nei det er mulig...! (latter) det er mu.. det er.. Jeg ville aldri ha akseptert det. Nei. Eh... og min holdning der vil nok være såpass gjennomsyret og at den .. eh.. du... at det var ingen som ville ha kunnet si noe... om det til meg...*

### **5.1.2.5. Å tørre det som er annerledes**

Flere av informantene beskriver at det som er fremmed og annerledes kan oppleves som skremmende. Å møte dette handler kanskje om å tørre – tørre å ta valg som er utradisjonelle og annerledes – sett med norske øyne – for å nå målene om større mangfold.

*Men føler man.. er i en sårbar situasjon når man skal ansette noen. Og man føler at man.. at man har lyst til å være sikker. Og det.. disse her ukjente, litt .. risky tingene som .. dette da blir oppfattet som, det, det fø.. det gir usikkerhet, sant. Så da blir jo heller spørsmålet hvordan skal vi få til å bli mer sikker på dette, sant. Hvordan kan vi få støtte og kunnskap og holdninger nok til å tørre å prøve.*

Mangel på søkere med annen bakgrunn enn norsk nevnes som en forklaring på at det er utfordringer med å rekruttere denne gruppen. En informant reflekterer over både enkelte kulturers holdninger til brukerne samt kompetansekrav og annonseutforming, som forklaring. En annen av informantene har tidligere bred erfaring fra privat sektor. Majoriteten av de ansatte der hadde annen bakgrunn enn norsk, og hun peker på supplerende forklaringer som gir andre løsninger:

*..og jeg tror ikke en av dem var i nærheten av å tenke at de kunne begynne i kommunen..*

*I:.. mm... nei... Forklar det for meg (latter)*

*O: Ja.*

*I:Ja.. forklar det for meg, jeg lurer på hvorfor.*

*O: Fordi at der går... når de kommer inn i landet... og... så møter de en gruppe mennesker som alle sammen er ansatt et sted, og så går de alle sammen der... de følger gruppen. Og det måtte jo da være da ... at Bergen kommune dro rundt på forskjellige asylmottak og fortalte at vi har faktisk også jobber.. og faktisk også mye bedre ..*

En informant er tydelig på at samfunnsutviklingen krever en ansattgruppe med bredere både kultur- og språkkompetanse. Etter å delta på en rekrutteringsmesse på Universitetet har de tatt

inn personer med utenlandsk bakgrunn inn på praksisplasser, og selv om ordningen er tidsbegrenset opplever informanten at dette gir verdifull kompetanse til organisasjonen.

En er opptatt av manglende språkferdigheter i den norske delen av ansattegruppen i møtet med brukerne. Med en erkjennelse av at det av ulike grunner tar tid å rekruttere ansatte som har språk- og kulturkompetanse i kraft av å ha en annen bakgrunn enn norsk, har lederen valgt å lage engelsk-kurs til norske ansatte. Slik synliggjøres språkkompetanse som verdifullt i arbeidsmiljøet.

### **5.1.3. Handlingsplanen "Mangfold i praksis "**

Sentralt i avhandlingen står kommunens handlingsplan for rekruttering og inkludering av arbeidstakere med innvandrerbakgrunn; "Mangfold i praksis". Planen danner et utgangspunkt og et referansepunkt for intervjuene våre. I alle intervjuene med tjenestestedslederne ble planen kort omtalt, hvor etter informantene ble spurt om sitt kjennskap til planen. I forlengelsen av dette ba vi dem om å si noe om i hvilke sammenhenger både planen og målsettingen om å rekruttere og inkludere arbeidstakere med en annen bakgrunn enn norsk er et tema. I noen av intervjuene var vi også inne på om informantene så noen forskjeller mellom implementeringen av denne planen og andre politiske planer.

#### **5.1.3.1. Handlingsplanen**

Enhetslederne er sammen med de tillitsvalgte sentrale for å iverksette Bergen kommune sin mangfoldspolitikk når det gjelder rekruttering og inkludering av arbeidstakere med en annen bakgrunn enn norsk. I intervjuene kommer det fram at informantene har noe varierende kunnskap om planen. Noen hadde gjennom rollen som tillitsvalgt fått kjennskap til den da den kom i 2007 og husket at planen hadde fått stort fokus, mens andre hadde en vag forestilling både om planen og dens innhold.

I intervjuene peker alle informantene på at planen og temaet rekruttering og inkludering har lite oppmerksomhet i de formelle kanalene i linjen. Det er kun en av informantene som har fått informasjon på denne måten:

*Så der kan du si at der var vi jo da, (...), så har vi nok så vidt, men jeg vil jo kalle det så vidt, ... fått en liten innføring i løpet av et ledermøte .. men jeg vil jo ikke påstå at jeg kjenner den, og at ... når det er slik at vi er både lovpålagt og hele den biten der, så burde kanskje opplæringen vært større.*

De øvrige kan ikke huske at planen har vært et tema hverken i resultatoppfølging, på ledersamlinger eller andre fora man møtes, slik som det illustreres i dette sitatet:

*Nei, jeg kan ikke huske at det har vært tema, jeg. Nå har det ikke vært så mange samlinger, da. Det har vært stort sett.. det har vært noen, men jeg kan ikke huske at det har vært tema noen gang.*

*I: Men hvordan fikk du vite om planen Mangfold i Praksis?*

*O: Nei, den så jeg vel på intranettet tenker jeg.*

I intervjuet med en av informantene kommer det også fram at temaet ikke har vært oppe i ledersamlinger det året hun har vært leder i virksomheten, men at intranett er kilden til informasjon om at kommunen har mål om flere arbeidstakere med annen bakgrunn enn norsk. Når vi spør hvilke tema som har fokus på ledersamlinger svarer informanten kontant:

*Nærvær. Det er nærvær som står i høysetet.*

En av lederne forteller at det er vanskelig å se en sammenheng i hvordan informasjon sendes ut, og at formidlingsmåten signaliserer hvor viktig informasjonen oppfattes å være.

*Jeg får drøssevis av mailer (...). Om både det ene og det andre. Og det er mye viktige ting. Men jeg ser det er mye der som med fordel kunne vært trykket opp og vært gitt ut i en sånn litt finere innramming. Og dermed blitt oppfattet som viktigere... enn andre ting. Da..da.. jeg tror det er noe å tenke gjennom her i...i forhold til hvilke strategier man velger for å ...å.. kanalisere dette ut. Og det er sånn at når du sitter med en mail, så ... da oppfattes gjerne den ikke så veldig.. høytidelig. Enn i forhold til om jeg hadde fått ut 30 stykker av denne... der det stod at det er en fordel at du leverer ut denne til de ansatte. Da hadde jeg gjort det, men nå gjør jeg ikke det med en mail.*

### **5.1.3.2. Planer og praksis**

En av informantene tar opp at det er en sammenheng mellom det fokuset planen har på overordnet nivå og å prioritere i hverdagen i forhold til å følge opp planen i egen virksomhet:

*Jeg tenker jo at dette er en plan som ikke er den som blir holdt høyest i hevd i Bergen kommune. Det må jeg jo si. Eh, det er jo en del andre sånn føringer som gjør at... og dette gjør jeg ikke for å unnskylde meg, for det har jeg ingen grunn til, altså, men jeg ser jo det, det er en del ting en blir mer og mer spist opp av. I Bergen kommune. På en del sånne administrative rutiner, og en får liksom ikke diskutert så mye rundt dette her med viktigheten av sammensetningen av en personalgruppe, mangfold, hvordan dette er berikende. Det blir litt lett sånn.. Her har dere en plan (... ) i forhold til mangfold. Dette må dere følge. Sant altså, men ikke dette kjøttet rundt som gjør at her blir en entusiastisk og tenker at: Dette skal vi bli bedre på og få til. Og dermed så går en rekke eh... sånn styrende dokumenter foran.*

På spørsmål fra oss om hvordan informanten ser implementeringen av denne planen opp mot annet planverk i kommunen kommer det tydelig fram at denne rangerer lavt. Slik vi forstår lederen gjør føringene fra kommunen sentralt at arbeidstiden mer og mer er konsentrert om administrative oppgaver og rutiner. For informanten blir dette et dilemma fordi det å forstå viktigheten av et mangfoldig arbeidsmiljø og se det som berikende, er en prosess som tar tid og krever bevisstgjøring og entusiasme. Resultatet blir at det som etterspørres i styringskanalen prioriteres.

Oppfølging av planer på de rent faglige områdene (og som da kommer fra egen fagavdeling) ser ut til å ha forrang, noe flere informanter er inne på:

*Ja, nå er jo det kanskje ikke planer, da, men altså det er klart at tingene som kommer fra byråd for barnehage og skole, det er klart at de går vi jo mer inn i, sant. Meldinger som kommer, kvalitetsmeldinger og sånne ting. Så det ... det er på en måte vårt ståsted.*

Bergen kommune benytter balansert målstyring, og det er for de fleste enhetene utarbeidet styringskort med resultatindikatorer. Flere av informantene peker på at de planene som er knyttet opp til målekortet prioriteres:

*Det er jo planer som ... årlig revideres og utarbeides.. det er... sånne ting de tar veldig alvorlig, seriøst, for det har kanskje direkte noe med arbeidsoppgavene til den enkelte, og vi blir målt på det. Og det tror jeg også er viktig.*

*I: Ja, for dere har styringskort?*

*O: Stemmer. Det blir vi målt på. Dette med mangfold, det er ikke noen konkrete mål på... akkurat det med mangfold, det.. det... det, sant, da er det lettere å skuffe det vekk..(.) Og det er jo klart, hadde det vært et konkret overordnet mål på det.. så hadde det skjedd noe.*

Informanten ser for seg mål konkretisert i en prosentvis økning i andelen ansatte med en annen bakgrunn enn norsk eller i form av årsverk, men problematiserer selv at dette kan bli vanskelig å gjennomføre brutt ned på enhetsnivå.. Hensynet til kompetansebehov og kvalifikasjonskrav vil gå foran.

En rekke sentrale og lokale planer styrer og regulerer den kommunal virksomheten. En av informantene gir uttrykk for at det kan bli i meste laget, og at det derfor er et behov for å prioritere mellom flere gode hensikter:

*..det er mange sånne planer og mange gode forskjellige ting og det er jo fine greier det, men det er behovet som til syvende og sist betyr noe...*

Manglende oppmerksomhet rundt planen fra overordnet nivå og behovet for å prioritere er altså viktige begrunnelser for at planen ikke får fokus på tjenestestedsnivå. Som disse to sitatene, fra to ulike informanter, viser, er også tiltakenes innretning og relevans begrunnelser i tillegg til en opplevelse av at tiltak ikke gjennomføres i praksis :

*Men jeg føler jo sånne ting som kommer... veldig, veldig, veldig langt oppe fra systemet, det er jo ikke alltid det blir tatt... eh... hva skal vi kalle det da .. seriøst i forhold til å få det ut i handling, det blir liksom bare abstrakt, ja det ligger nå der.*

*... informere og bevisstgjørende tiltak overfor ledere og tillitsvalgte, det... det er det jo ikke så veldig mye av... for å si det rett ut.. og holdning og bevisstgjøringskampanjer... det er det vel ikke så mye av.. (...) Så det er egentlig ikke så... det virker ikke på meg som om.. om jeg må få lov å si det, som om kommunen har så veldig stor gjennomføringspraksis på dette nå... det går litt opp og ned, det er vel ikke helt på topp nå tror jeg. Det er mitt inntrykk i alle fall.*

Informantene uttrykker i intervjuene stor lojalitet og vilje til å støtte opp om overordnet politikk, men det forventes en tilrettelegging fra overordnet nivå.



*Men det er klart at, at jeg tenker at kommunen, og mine .... De som sitter over meg, det er de som må legge til rette for... Ja det er Rådhuset som må legge til rette for at jeg, de, de kan ikke komme og si at dette skal dere klare selv. For det kan ikke vi. Fordi at ..hvis jeg skal drive opplæring på et menneske samtidig som det skal være (...) så ser jeg, jeg ser ikke helt hvordan jeg skal klare det.*

*Nei, og da må det ihvertfall, det må i hvert fall komme noe midler til og sånn, slik at vedkommende kan .. både gå på en høyskole og sant*

#### **5.1.4. Betydningen av lov- og regelverk**

Et tema vi tok opp med alle informantene var lovverkets betydning for større mangfold i arbeidslivet. Alle informantene var klare på at regelverk er viktig for å nå målene, men at dette først og fremst handler om regelverk som kommunen har utformet. To informanter ser det slik:

*I: ... og i takt med dette så kommer jo både kommunale planer og ... nye lovverk og... som, som regulerer dette området. Er det noe som... som... dere er opptatt av, dette med overordna lovverk ..eh..?*

*O: Ja, ja, det er vi. I aller høyeste grad.*

*I:Mm.. kan du si noe mer om hvordan dette liksom gjenspeiler seg i.. i hverdagen hos dere?*

*O: ... Vi følger jo alle pålegg som kommer herfra ... fra HR-avdelingen.. og tar jo tak i alt det.. eh.. ja alt det. Så et pålegg om en diversifisering hos oss... det ville ... det ville....*

*Jeg tror nok kanskje at , altså det ville nok , hvis reglementet var smukket opp sånn at dette her er faktisk det du skal gjøre, så er det klart at det ville nok, mer enn en plan. Det er helt, det er helt klart. Hvis vi fikk et pålegg om at sånn og sånn er det (...) det gjør du.*

På spørsmål om betydningen av overnasjonalt og nasjonalt lovverk, svarte en av informantene slik:

*Det som ... ja det som ville fungert som driver, altså det var nok hvis kommunen, jeg jeg ville nok ikke brydd meg om EU, for det er alt for abstrakt. Det er laangt oppi der. Sant. Ja, det må jeg jo bare innrømme. Ehm. Selvsagt en lov, altså hvis en lov sa at i din virksomhet skal der være en av ti.... så måtte jeg jo gjort noe for å få den, sant? Men da, tenker jeg at da er det faktisk kommunen som måtte sørge for at jeg kunne klare å tilsette en av ti. Sant. Og da måtte kommunen gjennom sitt mangfold i praksis faktisk legge til rette for at det er mulig å tilsette folk i det yrket som jeg har. Med opplæring og praksis ...*

#### **5.1.5. Tradisjonell kvalitativ tekstanalyse - oppsummering**

Annerledeshet kan brukes som en overordnet kategori (tematisering) for å forstå informantenes erfaringer når det gjelder rekruttering og inkludering av arbeidstakere med annen bakgrunn enn norsk. Denne overordnede kategorien kan tematiseres under følgende subkategorier; *økonomi, språk, kompetanse, nytte, bruker, kultur/verdier og holdninger.*

Med utgangspunkt i begrensede erfaringer og et fokus på hindringene kan forklaringene på "annerledeshet" settes inn i dikotomien "vi" – "de" eller "det fremmede" – "det norske" .

Det som gjør rekruttering og inkludering vanskelig forklares ved at ”de” har et annet språk, ”de” har en annen kompetanse/utdanning, ”de” har en annen kultur, andre verdier, andre holdninger.

Informantene er enige om at å nå mål om rekruttering og inkludering av arbeidstakere med annen bakgrunn enn norsk - slik både overordnede planer er opptatt av, men som også anerkjennes som viktig av informantene – er avhengig av at:

- ”De” må bli mindre annerledes, fordi det å håndtere annerledeshet har økonomiske konsekvenser direkte ved at ”de” produserer mindre, men også fordi ”vi” bruker tid/fokus etc. på tilrettelegging, planlegging, forberedelser etc. Erfaringene kan justeres noe ved at ”noen av de” har høy fagkompetanse som ”vi” får billig, men også at ”noen av de” har en arbeidsmoral som medfører økt nærvær.
- ”Vi” må også bli annerledes fordi ”vi” primært har holdninger som gjør målene om rekruttering og inkludering vanskelig å nå.

I all hovedsak refererer informantene til kommunens personal- og arbeidsreglement, og henviser til at de følger bestemmelsene om å innkalle minst en søker med ikke-vestlig bakgrunn til intervju, hvis vedkommende fyller kvalifikasjonskravene.

I intervjumaterialet kommer det tydelig fram at få av enhetslederne har særlig erfaring med å ha ansatt arbeidstakere med en annen bakgrunn enn norsk. På grunn av relativt liten erfaring med ansatte med annen bakgrunn enn norsk relaterer noen av informantene i stor grad erfaringene sine til brukergruppen eller kundene, og gjør dermed disse erfaringene gyldige overfor (potensielt) ansatte med annen bakgrunn enn norsk også.

Mangfoldsplanen har for de fleste informantene liten oppmerksomhet. Planen er fra deres ståsted ikke synlig gjennom styringskanaler eller tematisert på annen måte i eksempelvis samlinger eller nettverksmøter lederne deltar på.

Overordnet lov- og regelverk gir politikkområder legitimitet hos informantene. Dette nevnes som viktige føringer på tradisjonelle fagområder, ikke i like stor grad innenfor HR-området. I materialet knyttes oppfølging av mangfoldspolitikk til Bergen kommune sitt personal- og arbeidsreglement i form av lojalitet til reglementet om å kalle inn minimum en kandidat med ikke-vestlig bakgrunn til intervju når han eller hun er kvalifisert til stillingen.

## **5. 2. Diskursanalyse**

I det følgende gjennomfører vi en begrenset diskursanalyse, som supplement til den tradisjonelle kvalitative tekstanalysen vi har presentert i kap. 5.1. Tanken vår er at vi med å bruke to tilnærminger for å analysere intervjumaterialet, skal få frem både bredde og dybde i materialet. Tilnærmingene er ulike og utfyller hverandre.

### **5.2.1 Fremtredende diskurser i intervjuene**

I følge Jørgensen og Phillips (1999: 37) etableres diskursen som en totalitet, ved at den utelukker andre betydninger tegnene kunne ha. En diskurs er slik en reduksjon av muligheter og et forsøk på å skape entydighet. De muligheter som utelukkes i diskursen, kaller Laclau og Mouffe for det *diskursive felt* eller *det konstitutive ytre*. I vårt empiriske materiale finner vi

flere diskurser, også innenfor ett og samme intervju. Det som kan ses som det diskursive felt, eller det konstitutive ytre, for en diskurs, inngår derfor gjerne som kjerneelementer i en annen diskurs. Vi finner flere diskurser i vårt materiale, og har i diskursanalysen valgt å konsentrere oss om det vi vil kalle en *kvalifikasjonsdiskurs*, en *brukerdiskurs*, en *økonomidiskurs* og en *behovs-/nyttediskurs*. Vi identifiserer i deler av materialet i tillegg en diskurs som kan relateres til *synlig/ ikke synlige minoriteter*. Vi forfølger imidlertid ikke disse funnene her, i det temaet er blitt behandlet som en del av temaet "det som er annerledes", i kap. 5.1 i avhandlingen.

Vi står således igjen med fire diskurser som vi vil se nærmere på. I alle diskursene ser vi hvordan enkelte begreper opptrer som privilegerte tegn (nodalpunkter) og gir mening til andre begreper som slik får fiksert sin mening og blir *momenter*. Noen ganger ser vi at flere diskurser kjemper om å fylle ut innholdet i de samme begrepene, som da blir *flytende betegnere*. Begge deler er interessant i vår analyse. Når diskursen er blitt så fast etablert at det ikke stilles noen spørsmål ved betydningen, fremstår diskursen som *objektiv*. På vei mot denne objektiviteten, kan vi si at diskursen har *hegemoni*. Når flere diskurser kjemper om å fylle ut innholdet i de samme elementene på ulikt vis, kan det oppstå konflikt. Med vår diskursanalyse ønsker vi å synliggjøre hvordan begge deler virker inn på forståelsen av handlingsmuligheter i mangfoldspolitikken.

Selv om vi har identifisert en rekke diskurser i våre seks intervjuer, kunne vi helt sikkert ha påvist flere. Vi kunne også ha påvist færre diskurser ved at materialet kunne vært sortert og gruppert annerledes; det som for oss nå fremtrer som én diskurs, kunne vært sett som underordnede momenter i en annen. Gjennom arbeidet med presentasjonen av funnene ser vi tydelig at når vi velger kvalitative intervju og diskursanalyse som metode, er vi med på å konstruere den virkeligheten som vi undersøker. Men arbeidet blir ikke mindre verdifullt av den grunn. Med henvisning til Kvale (2001: 216), anser vi at det gjennom intervjusamtalene mellom oss og intervjuobjektene (informantene), samt vår fortolkning av intervjuene, konstrueres en intersubjektiv kunnskap om den sosiale virkeligheten vi undersøker. Med dette som viktig premisse, kan vi lansere kvalifikasjonsdiskursen og brukerdiskursen som de mest gjennomgående i vårt materiale. Funnene presenteres i kap. 5.2.2. og bygger på funn fra samtlige intervjuer. Deretter følger økonomidiskursen- og behovs-/nyttediskursen i kap. 5.2.3. Denne presentasjonen bygger i motsetning til kvalifikasjons- og brukerdiskursen i hovedsak på ett intervju. Hovedgrunnen til det er at økonomi- og behovs-/nyttediskursen er ganske fremtredende i dette intervjuet, hvor de på sett og vis innbyrdes kjemper om å gi innhold til forståelsen av visse begreper. Økonomidiskursen er ikke like fremtredende innenfor de andre intervjuene. Men den er der, og i fremstillingen av både økonomi- og behovs-/nyttediskursen dras det også veksler på enkelte funn fra noen flere intervjuer.

## **5. 2.2. Kvalifikasjons- og brukerdiskursen**

### **5.2.2.1. Kvalifikasjonsdiskurs**

Etter norsk arbeidsrett ligger det innefor arbeidsgivers styringsrett å velge hvem man vil ansette. Ved offentlige ansettelser er det likevel et krav om saklighet ved avgjørelsene. Kvalifikasjonsprinsippet innebærer at den best kvalifiserte søkeren til stillingen skal tilsettes,

hvis ikke det foreligger særskilt grunn til å fravike dette prinsippet. Hovedregelen er at alle ledige stillinger skal lysnes ut. (Tronstad 2010: 34, Bergen kommune 2010). Gjennom hovedavtalen og kommunalt vedtatte reglementer er det strenge prosedyrekrav til hvordan utlysning og ansettelse skal finne sted. Offentlighetsloven og partsoffentlighetsforskriften gir offentligheten og søkerne til stillinger innsyn i henholdsvis søkerliste og utvidet søkerliste.<sup>19</sup> Vi finner det på denne bakgrunn ikke underlig at kvalifikasjonsdiskursen fremstår som en fremtredende diskurs i intervju samtalen vi har hatt med kommunale ledere.

### ***Om formalkompetanse - en beskrivelse av kontekst***

Kvalifikasjonsdiskursen forekommer i hele materialet vårt. Med unntak av ett intervju, der lederen forteller om lav turn over og liten grad av nyrekruttering, ser vi at den er svært sentral, om enn med noe ulik betoning. Enkelte av enhetene stiller svært spesifikke kompetansekrav til sine ansatte. En av informantene angir at 75-80 % av de ansatte i enheten har høyskoleutdanning. I tillegg til de høyskoleutdannede har denne enheten faglærte arbeidstakere (utdanning på videregående skoles nivå). Dette bildet vil variere fra virksomhet til virksomhet, men de fleste av enhetene som inngår i vår studie stiller spesifikke kompetansekrav til hele eller deler av sitt personale. En informant svarer slik på et spørsmål om der er mange søkere med innvandrerbakgrunn til en aktuell stilling:

*I: ... og da er det fristende å spørre. Hvordan var det når du lyste ut, fikk du mange søkere med annen bakgrunn enn norsk?*

*O: Eh nei, ikke mange. Og kanskje det er fordi vi er relativt spesifikke på kompetansekrav.*

Kompetansebegrepet relateres her til formalkompetanse i form av utdanning. Noen av enhetene i vår undersøkelse tilsetter også ufaglærte. For barnehage- og skolesektoren ser det ut til at det nesten utelukkende er innenfor ufaglært stillingsnivå at lederne møter søkere med innvandrerbakgrunn, noe som går frem gjennom følgende utsagn fra en leder i sektoren:

*Det er stort sett det som har vært gjennomgangsmelodien hele veien, at det, når vi skal rekruttere folk, så er det i de gruppene vi finner denne kategorien personer. Eh... det er ikke så mange, dessverre, som har ... har kommet seg opp på høyskolen og tatt høyskoleutdanning..*

*Eller ikke en gang fagarbeidere, sånn sett, så de.. de er på assistentnivå...*

Når det gjelder det ufaglærte stillingsnivået fremkommer det gjennom intervjuet med en annen informant i sektoren at der er svært mange søkere med innvandrerbakgrunn:

*Nå har jeg akkurat lyst ut en stilling (...)...og jeg ser jo det at veldig mange er etnisk, kommer fra andre land, sant...*

*... ja jeg tror ikke at jeg lyger hvis jeg sier at der er 75 % innvandrere.*

---

<sup>19</sup> Utvidet søkerliste inneholder i tillegg til navn, stilling og bosted opplysninger om søkerens utdanning og praksis.

I en tredje enhet som har ufaglærte arbeidstakere i personalgruppen, fremheves personlige egenskaper som at arbeidstakerne er stabile, ansvarsbevisste og har et høyt nærvær blant de vesentligste kvalifikasjonskravene. Slike personlige egenskaper omtales gjerne som *skikkethet*, eller *personlig egnethet* når kvalifikasjoner vurderes. Alle intervjuene våre kommer inn på skikkethetsvurderinger, og vi finner det relevant å vie *skikkethetsbegrepet* en sentral plass i vår diskursanalyse. Før vi tar for oss skikkethetsbegrepet, vil vi imidlertid sette søkelyset på et annet viktig funn innenfor kvalifikasjonsdiskursen, nemlig hvordan *språk* omtales som kvalifikasjon.

### ***Språk som kvalifikasjon***

Behovet for språklige kvalifikasjoner understrekes i alle intervjuene. Begrepet *språk* står med det svært sentralt i kvalifikasjonsdiskursen. I kvalifikasjonsdiskursen ser vi at en dominerende betydning av *språk* er *norsk språk*; i fem av seks intervjuer anvendes begrepet *språk* med *norsk språk* som implisitt betydning. Her kan *norsk* ses som et *nodalpunkt*, det vil si et privilegert tegn som tegnet *språk* får sin betydning ut fra. I Laclau og Mouffes terminologi blir *språk* med det et *moment*, som blir farget av *nodalpunktet norsk*. I deler av det empiriske materialet fremstår *språk er lik norsk språk* som en så fastlagt betydningstilskrivelse, at diskursen et stykke på vei får *hegemoni*. En av informantene skiller seg imidlertid ut fra de øvrige her. Også i intervjuet med denne informanten understrekes behovet for og fordelene ved gode norskkunnskaper. Men her omtales *norsk* som *norsk*, og ikke som *språk*.

Sitatet nedenfor illustrerer hvordan begrepet *språk* anvendes i betydningen *norsk språk*:

*Begge var jo veldig kvalifiserte.., eh.. altså alle var jo kvalifiserte (...) i forhold til han fra (...) ... det var språk... hindringene.*

En annen informant sier det slik:

*I: Ja. Men hva er da grunnen til .. eh..tror du..eh.. eller de største hindringene for.. at ikke det er flere ansatte med innvandrerbakgrunn? I din enhet, men også generelt?*

*O: Mmmm. Det har jeg tenkt litt på. Jeg tror nok at det går på... (...)..., for det at jeg har også min skepsis, og mine kriterier å gå etter, og jeg tenker og at dette med språk for eksempel, er ... er ikke det på plass godt nok, så blir det veldig tungvint.*

En tredje informant kommer med følgende utsagn:

*Vi har en brukergruppe der noen alltid vil være veldig opptatt av å teste ut.. (...) så språkbeherskelsen har vært veldig sentral eh og har gitt oss noen utfordringer og av og til faktisk også vært i en sånn situasjon at vi skulle ønske vi kunne hatt et bedre opplegg for eh å ... gi folk en språkopplæring ... eh ved siden av å være delvis i tjenesteytingen som gjør... for det de hadde ellers så gode kvalifikasjoner.*

Det siste sitatet bringer oss over i det vi i denne analysen har valgt å kalle brukerdiskursen. Den presenteres nærmere i et eget underkapittel nedenfor. Men før vi tar for oss den, vil vi behandle *skikkethet* som element innenfor kvalifikasjonsdiskursen.

### ***Skikkethet som element***

For alle enhetene som inngår i vår studie, gjelder hovedtariffavtalens bestemmelse om at det ved tilsetning og opprykk skal tas hensyn til søkerens kvalifikasjoner, forstått som teoretisk og praktisk utdanning samt skikkethet for stillingen. (Hovedtariffavtalen i KS-området, fellesbestemmelsene § 2.2.). Fokuset på *skikkethet* er noe som går igjen i intervjuene, og *skikkethet* fremstår med det som et sentralt begrep i analysen av kvalifikasjonsdiskursen.

I flere av intervjuene vektlegges stabilitet og tilstedeværelse når skikkethet eller personlig egnethet omtales. I følgende intervjusekvens trekkes en historie fra informantens tidligere arbeidsplass i kommunen frem:

*(..) men da fikk vi gode tilbakemeldinger (...), dette var faktisk en av de beste arbeidstakerne som de har hatt (...). Hun var ikke borte en eneste dag under graviditeten. De var jo kjempefornøyd og det viser... hun var faktisk fra Asia... fordi at det viser ... det har noe med mentalitet og holdning og... De er jo veldig arbeidsom, på generelt grunnlag.... personer fra den verdensdelen, sant. (...) og det ser du igjen i arbeidslivet...det var faktisk en av de tingene som ja... telte positivt. Sånne medarbeidere ville de ha flere av, sant.*

Selv om verken begrepet skikkethet eller personlig egnethet anvendes direkte her, tilhører utsagnet, etter våre vurderinger, likevel skikkethetsdiskursen. Det handler om hvilke personlige egenskaper som verdsettes og ønskes i virksomheten. Informanten er inne på både mentalitet, holdninger og innstilling til arbeidet. Arbeidstakerens lave fravær, det vil si høye nærvær, blir trukket frem.

Flere steder i materialet vårt refereres det til betydningen av nærvær, som for tiden er høyt prioritert og profilert tema i Bergen kommune.<sup>20</sup>

*(...)så lenge folk.. altså vi sliter med nærvær, så lenge de er stabile så er jo det for oss.. uansett hva du.. hvem du og hvor.., at du klarer jobben.*

*Så det .. jeg ville si at alt som kunne medføre, medføre at nærvære ble høyere ville absolutt være det positive uansett hvem ..*

Fokuset på *nærvær* er ikke like gjennomgående i hele materialet, men for noen av intervjuene fremstår temaet på en slik måte, at vi vil se det som et *nodalpunkt* som er med på å gi en vesentlig betydning til *skikkethetsbegrepet*. Men også *nodalpunktet* norsk kjemper om å gi innhold til skikkethetsbegrepet, og å legge det fast som *element*. En av informantene trekker frem følgende egenskaper ved de ansatte med innvandrerbakgrunn når hun skal forklare hvorfor ting fungerer så bra i arbeidsmiljøet:

---

<sup>20</sup> Kommunen gjennomfører et omfattende nærværprosjekt for å få ned sykefraværet. Les om prosjektet på: <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/narvarsprosjektet>

*I: (...) Hvordan tror du at dere har fått det til så bra?*

*O: eh... jeg tror det har også med de å gjøre.. eh, de snakker bra norsk... er ansvarsbevisste... stabile... ja.*

Det er imidlertid ikke snakk om noe *hegemoni* her. Mens språk innenfor kvalifikasjonsdiskursen fremstår som et moment, fastlagt av nodalpunktet norsk, ser vi fortsatt begrepet *skikkethet* som et *element*, det vil si et tegn som ikke har fått redusert sin flertydighet til entydighet. Funn fra undersøkelsen underbygger det. På spørsmål om hvordan rekruttering av arbeidstakere med en annen etnisk bakgrunn enn norsk er tema i rekrutteringsprosessen, svarer en av informantene slik:

*Og i det så ligger det jo et sett m.. med kriterier man kan diskutere, selvfølgelig, sant. Hva er det å være best kvalifisert? Det er jo ikke nødvendigvis bare utdanningen eller ansienniteten.. det er jo også skikkethet og alt dette som ligger inne. Eh... og det er jo gjerne i forhold til skikkethetsbegrepet at man får diskusjon.. eh... i forhold til.. hva er det å være best skikket, sant? Betyr det at en med en annen etnisk bakgrunn, som ikke kan godt nok norsk, er dårligere skikket enn den som ... snakker norsk, sant?*

Men nodalpunktet norsk virker inn; litt senere i intervjuet utdyper informanten dette:

*...men ... jeg har opplevd litt motstand...(..) merker jeg, på de andre aktørene ... i prosessen i forhold til de tingene der... Gjerne en .... forutinntatt holdning til dette med språkforståelse, og sånne ting. Og eh,... mange henger seg vel mye opp i det, å ... ja... det viktigste kriteriet liksom blir å ... kunne norsk.*

Siden flere nodalpunkt (nærvær og norsk) kjemper om å gi innhold til skikkethetsbegrepet, mener vi at dette kan ses som en *flytende betegner*. At det ikke alltid er samsvar mellom betydningene de to nodalpunktene søker å gi skikkethetsbegrepet, finner vi flere eksempler på i vårt materiale. Flere informanter forteller for eksempel om høy arbeidsmoral/god innstilling til jobben hos ansatte med innvandrerbakgrunn. Dette gjelder også arbeidstakere med begrensede norskerferdigheter.

En av informantene svarer slik på et spørsmål om det er forskjell på å tilsette en med annen bakgrunn enn norsk i forhold til det å tilsette en norsk:

*O: Nei. For du kan like godt få en, og jeg har jo veldig god erfaring med de to kvinnene vi har i den stillingen, sant, og jeg.. tror at de har en annen arbeidsmoral enn vi har ... i hvert fall i sånne jobber (renhold vår anmerkning).. (...).. for de er så glad for å få en jobb...ja...for å si det sånn*

En annen informant, som også har positive erfaringer med innvandreres gode innstilling til arbeidet, forteller imidlertid samtidig om situasjoner der normer og verdier arbeidstakerne har med seg kanskje ikke passer i virksomheten. Selv om informanten her trekker inn *kultur* som forklarende faktor, og er åpen for at det også kan handle om mangel på *kompetanse* (det er her snakk om stillinger på et ufaglært nivå), trekkes *språk* forstått som *norsk språk* også her frem som svært sentralt:

*Det som man tror går på uvilje, det som man tror går på dårlig motivasjon, som går på .. eh.. ja en dårlig arbeidsutførelse. Det kan handle om en dårlig språkforståelse i utgangspunktet.*

*At de ikke har skjønt, ikke har forstått, ikke har fått med seg. Så det er språk først, sørg for at de har forstått.*

Informanten som ovenfor refererer til sin positive erfaring med arbeidsmoralen hos arbeidstakerne med innvandrerbakgrunn, uttrykker i intervjuet en grunnleggende positiv holdning til å tilsette arbeidstakere med innvandrerbakgrunn i stillinger på alle nivåer. Likevel ser informanten følgende begrensninger når det kommer til en konkret ansettelse i en assistentstilling:

*... så er jeg faktisk nødt for ... å tenke slik at den jeg skal ansette skal kunne lese, og skal kunne snakke med barna på den måten at barna forstår det óg.*

Så selv om det går tydelig frem av vårt materiale at det er rom for å problematisere skikkethetsbegrepet, så fremstår *norsk* - og *språk* forstått som *norsk språk* (i det siste sitatet formulert blant annet som leseferdigheter) - med stor betydning. Det siste sitatet vitner om at *skikkethet* og andre kvalifikasjoner alltid vil bli vurdert i forhold til den funksjonen stillingen har, og i en brukerrettet tjeneste vil det som oppleves som hensynet til brukerne veie tungt. Dette bringer oss over på brukerdiskursen.

#### **5.2.2.2. Brukerdiskurs**

Flere funn viser at *brukerbegrepet*<sup>21</sup> er et sentralt begrep i forhold til *kvalifikasjonsbegrepet*. I vår analyse kunne vi sett brukerbegrepet som et nodalpunkt i kvalifikasjonsdiskursen, men siden brukerdimensjonen er så sentral for kommunen som leverandør av offentlige velferds- og samfunnstjenester, og langt på vei legitimerer kommunesktorens omfang og eksistens, finner vi det riktig å behandle informantenes brukerfokus som et eget diskursivt uttrykk. Brukerdimensjonen vies betydelig oppmerksomhet i alle intervjuene, hvilket underbygger at det er riktig å fokusere på *brukerdiskursen*. Analysemessig er det likevel utfordrende å isolere brukerdiskursen fra kvalifikasjonsdiskursen, da brukerdiskursen også er med på å gi innhold til kvalifikasjonsdiskursen. Kvalifikasjonskrav er jo nettopp begrunnet i at kommunen skal levere tjenester til brukerne. Fremstillingen vil bære noe preg av dette.

Også i brukerdiskursen kan vi se *språk* som et *element*. Kvalifikasjonsdiskursens forståelse av *språk som norsk* språk gjenfinnes i brukerdiskursen. Nodalpunktet *norsk* virker med andre ord også i brukerdiskursen, slik at denne understreker behovet for *norsk språk* ytterligere ved hjelp av brukerargumenter. Følgende sitater illustrerer dette:

*Så har vi jo selvfølgelig også hatt noen utfordringer når det gjelder språk, og det har kanskje fo.. i enkelte situasjoner vært den største utfordringen. I den direkte tjenesteytingen til brukerne.(... )... det har vært litt sånn til hinder for tjenesteytingen i den typen stillinger.*

---

<sup>21</sup> Mange ulike begreper kan anvendes for å betegne mottakere av offentlige tjenester; Bruker, beboer, elev, barn, abonnent, kunde og tjenestemottaker er noen av dem. Brukerbegrepet opptrer med noe variasjon i intervjuene våre, avhengig av hva som er tradisjonen innenfor det enkelte tjenesteområde. I vår gjengivelse av sitater er enkelte av disse benevnelsene byttet ut med begrepet bruker. En slik standardisering er gjort for å unngå at enheter blir identifiserbare.



Her er det manglende norskspråklige ferdigheter som er utfordringen. Vi finner i materialet flere eksempler på at brukerargumentet støtter opp under behovet for norsk språk. Her er et eksempel fra en annen informant:

*Jeg er vel kanskje i den, på det verdigrunnlaget at jeg kan virkelig tenke meg litt mangfold (...) Men jeg ser at det er vanskelig. På grunn av dette med norsk... Og at det er barn vi skal ... vi har tross alt et voldsomt ansvar for å sette spor i fremtiden, som jeg kaller det for. Ja.*

Eller sagt på en annen måte, slik en tredje informant gjør det:

*Altså.. i stillinger som ikke krever brukerkontakt så vil jo jeg være en pådriver for at det... det er ikke det viktigste kriteriet.*

Implisitt i det siste utsagnet ligger det at i stillinger med brukerkontakt, er *språk* forstått som *norsk språk*, et viktig kriterium.

Vi ser ut fra dette at kvalifikasjonsdiskursens forståelse av begrepet *språk*, gjenfinnes i brukerdiskursen. Samtidig ser vi at det nettopp er brukerargumentet som åpner opp for at *elementet språk* også kan fylles ut med en annen betydning enn *norsk språk*. Blant brukerne er der også personer med annen etnisk bakgrunn enn norsk, og vi ser at dette kan være et argument for å vektlegge *fremmedspråk* som en verdifull kvalifikasjon. Hvor stort innslag av brukere med annen bakgrunn enn norsk virksomhetene faktisk har, varierer fra tjenesteområde til tjenesteområde, og kan også variere geografisk innenfor kommunen. Av vårt materiale går det frem at den virksomheten som har størst brukergruppe med utenlandsk bakgrunn, også er den som i størst grad vektlegger behovet for annen språkkompetanse enn norsk i sine tanker om fremtiden:

*(...) og det er jo et ... et felt som vi ser vi trenger kompetanse på, og det er jo språk.*

*(...) Og da driver vi med engelskkurs og vi driver å ... med skreddersydde kurs, men vi ser nok det at det holder ikke i ... eh.. det store og det hele, så vi trenger å rekruttere folk med ... med den formelle kompetansen som det er.*

Denne informanten understreker at virksomhetens behov er den sterkeste driveren for et økt mangfold, og viser til behovet på sikt for en mer sammensatt type kompetanse, blant annet med tanke på språk, noe som kommer frem i følgende utsagn:

*Ja, vi ser det at vi må videreutvikle oss både på .. på... språkkompetanse og kulturell kompetanse for å kunne gjøre jobben like godt. Samtidig så må vi.. så er det nok også sånn, som i så mange land, at du må stille krav til de som kommer og....*

Utsagnet viser hvor tett på hverandre brukerdiskursen og kvalifikasjonsdiskursen er, her går de, slik vi ser det, over i hverandre.

Flere informanter kommer inn på behovet for fremmedspråk, men det blir ikke like fremtredende som hos informanten ovenfor. En av informantene uttrykker det slik:

*Det som er litt spennende også, sant, det er jo noe med enkelte, har noen språkkunnskaper som vi ser er kjempeviktige for å nå en marginal del av brukergruppen vår. Men også ... å nå de med språket, men også med kulturell forståelse.*

Utsagnet gjelder en virksomhet som kun har en liten andel brukere med annen bakgrunn enn norsk. Men også ved flere virksomheter med større andel brukere med innvandrerbakgrunn, har *språk som fremmedspråk* en relativt beskjeden plass i brukerdiskursen sammenliknet med *språk som norsk språk*. Vi vil oppsummere med at *språk* også i brukerdiskursen samlet sett i stor grad farges av *nodalpunktet norsk*.

Likevel mener vi at vi har belegg for å se språk som en *flytende betegner* i brukerdiskursen. Elementets betydning er ikke fastlagt og fiksert innenfor diskursen. Vi kan gjerne innenfor ett og samme intervju, finne eksempler på begge betydningstilskrivelsene.

### **5.2.2.3. Kvalifikasjons- og brukerdiskurs sammenfattet**

Enhetene som er representert i vår undersøkelse stiller ulike kompetansekrav til sine ansatte. Felles for de fleste er at de stiller spesifikke krav til formell utdanning for hele eller deler av personalet. Noen enheter har likevel et betydelig innslag av ufaglærte arbeidstakere. For alle enhetene ser vi at *språk* og *skikkethet* vektlegges gjennom kvalifikasjonsdiskursen.

Innenfor kvalifikasjonsdiskursen oppfattes *språk* i utstrakt grad som *norsk språk* og fastlegges med det som *moment*. *Norsk* kan ses som et *nodalpunkt*, det vil si et privilegert tegn, i denne diskursen. Kun én informant skiller seg klart ut med et annet diskursivt uttrykk. Informanten, som selv har bodd i utlandet omtaler *norsk språk* som *norsk språk*, men vektlegger som de andre betydningen av at ansatte snakker norsk.

*Skikkethet* er et annet sentralt begrep i kvalifikasjonsdiskursen. *Skikkethet* er et begrep som kan problematiseres, noe enkelte av informantene også gjør:

*(...) er det ikke til å stikke under en stol, vi har jo en ... et sett med kriterier som stillingen skal fylles av, og så må vi se om det passer Ja. Skikkethet, egnethet, personlighet, det er jo viktige ting. Helt klart.*

*I: Med et betydelig rom for skjønn?*

*O: Veldig mye skjønn. Og i den skjønnsvurderingen, så ligger det mye sånn subjektivitetsvurderinger, sant.*

Ut fra vårt materiale vil vi hevde at *skikkethets*begrepet i kvalifikasjonsdiskursen farges av både *nodalpunktet norsk* og av *nodalpunktet nærvær*. Det er derfor ikke fastlagt som *moment* i kvalifikasjonsdiskursen, men kan ses som en *flytende betegner*, med ulike betydningstilskrivelser innenfor en og samme diskurs.

Innenfor brukerdiskursen ser vi at også begrepet *språk* opptrer som en *flytende betegner*. Riktig nok virker *nodalpunktet norsk* inn også her, slik at behov for *språk* i relasjon til brukere først og fremst oppfattes som behov for *norskspråklige ferdigheter*. Samtidig ser vi innenfor deler av materialet at nettopp brukerargumenter anvendes når behov for annen språkkompetanse løftes frem. Brukerdiskursen og kvalifikasjonsdiskursen er tett på hverandre

og virker inn på hverandre. Ut fra funn i vårt empiriske materiale kan vi stille spørsmål om hegemoniet *språk som norsk språk* har i kvalifikasjonsdiskursen, vil utfordres både av endringer i brukergrupper (flere brukere med utenlandsk bakgrunn) og med ledelse som selv har internasjonal erfaring. Muligens kan økt andel arbeidstakere med innvandrerbakgrunn også bidra til dette. Pr i dag er andelen lav. En av informantene reflekterer slik omkring det å tilby informasjon til brukere på flere språk:

*(...).i første omgang så krever det at vi vi har eh.. hva skal jeg si... en større andel flerkulturelle hos oss... for å kunne bygge opp denne kompetansen... Når vi har fått inn flere så kan de da lære opp de andre... i forhold til forståelsen. For det er da... jeg tenker... vi hever nivået... og det er da vi klarer å tilby flere språk, og sånne ting. Fordi at... og vi kunne sikkert ha lagd flere språk i dag, men bare for å lage flere språk uten at vi har forståelsen, kompetansen innad i organisasjonen, det er nok ikke så lurt.*

### **5.2.3. Økonomi- og behovs-/nyttediskurs**

#### **5.2.3.1. Økonomidiskurs**

Flere av informantene tar opp økonomiske forhold i intervjuene. Lederen i en av enhetene peker på konkurransemessige argumenter for at ansatte bør snakke norsk. En annen informant peker på at virksomheten står for kostbare prosjekter, som ikke tåler noen misforståelser. Dette kan, i følge informanten, muligens være en hindring for tilsetting av personer med innvandrerbakgrunn. En tredje informant har erfart at ansatte med innvandrerbakgrunn finner det for dyrt å gå på norskkurs, selv om behovet er der. Denne lederen uttaler:

*(...) ... så skulle jeg jo godt ønsket at jeg hadde hatt en stor lommebok i, i sekken som sa det at dette kan du faktisk gi penger til. Men sånn, sånn er det ikke.*

Det er likevel særlig i ett av intervjuene økonomidiskursen fremstår som særlig rendyrket, og det er i tilknytning til dette vi finner det mest interessant å gå nærmere inn på denne diskursen.

*(...).. jeg tenker på det vi kanskje skal snakke om litt senere, sant? For det er jo...det store dilemmaet er jo økonomi, sant? Det er å levere gode tjenester til .. lavest mulig pris så det er jo ikke noen insentiver eller noe økonomi for å ansette utenlandske arbeidstakere som kanskje i en periode i utgangspunktet ikke yter fullt ut det en norsk ville ha gjort, sant? Det har vi ikke råd til det.*

I dette intervjuet gir begrepet *norsk* innhold til begrepet økonomi. Begrepet norsk fremstår slik også i denne diskursen som et privilegert tegn; et *nodalpunkt*. Det *økonomisk lønnsomme* knyttes til *det norske*. Verdien av det en som er norsk yter fremstår som *objektivitet*.

Økonomidiskursen kommer til uttrykk på ulike måter gjennom hele intervjuet. På spørsmål om hva informanten tenker er viktig for at en plan skal bli implementert er svaret:

*En ting er, ikke sant, engasjement, det er motivasjon, men så er det en ting som ikke må mangle og det er litt penger. Sant, du må ha litt...smøre litt dette her og, da kan du få det til. Men hvis du ikke setter av penger til det så blir det ikke noe særlig...*

Denne informanten etterlyser bedre tilrettelegging fra et overordnet kommunenivå med nødvendig verktøy som hjelper virksomheten i å få til flerkulturell rekruttering fremover.

*Men det er jo ikke noe ... kommunen har jo ikke noe ... der kunne jo kommunen hatt et litt skreddersydd opplegg sant.. at hvis du hadde en ... en med ikke-vestlig bakgrunn eller innvandrere som du skulle ansette som hadde dårlig norsk, så okei, "Hva gjør jeg nå da?" sant. "Jo, se her..." sant, "... her er ... her er smørbrødlisten på det." Det er jo egentlig ... det kan du betale for, det, sant, for det, det lønner seg det. Men det må du jo sitte og pønske ut helt på egenhånd. Det kunne jo for eksempel vært et tiltak der.*

Selv om det er i dette ene intervjuet denne spesifikke økonomidiskursen blir ekstra tydelig, sporer vi den også i andre intervjuer:

*O: (...) språket er jo veldig naturlig, ikke sant. De må kunne snakke noenlunde norsk, sant. Blir det sånn gebrokkent så faller det, da faller jo vurderingen i hvert fall et par nivåer... du sitter der.. hm... dette kommer ikke til å gå bra. Ja, feilrekruttering er jo en kostbar... eh...*

*I: Ja. Affære*

*O: Affære, sant. Og da... da velger jo folk, sant, det sikreste.*

Det sikreste er det norske (les gode norskferdigheter) også for denne informanten, som uttrykker bekymring for kostnader ved feilrekruttering. Utsagnet styrker oppfatningen av hegemoni i økonomidiskursen. Interessant blir det da å merke seg at det innenfor intervjuet med den klareste økonomidiskursen gis en liten åpning for at det kan være økonomisk lønnsomt å ansette arbeidstakere med innvandrebar grunn:

*[...] vi betaler jo heller ikke særlig godt i kommunen heller så da kan du si vi fikk.. vi fikk førsteklases kompetanse til en rimelig pris.*

*I: .. rimelig pris ja...*

*O: Og så var norsk-kunnskapene det vi måtte ta med på kjøpet. Det..det må vi innse og være villig til*

Her åpnes det for en nyansert økonomiforståelse, der ulempen ved manglende norskferdigheter oppveies av andre økonomiske argumenter. Utsagnet vitner om at også innenfor en hegemonisk diskurs kan begrepene på ny settes i spill og utfordre den rådende forståelse. Utsagnet bringer oss over i det vi vil kalle behovs- og nyttediskursen.

### **5.2.3.2. Behovs- og nyttediskurs**

I intervjuet hvor økonomidiskursen er ekstra tydelig, kommer også en behovs-

og nyttediskurs klart frem. Vi opplever at denne på mange måter kontrasterer økonomidiskursen, og har valgt å rendyrke den som egen diskurs, fremfor å slå den sammen med brukerdiskursen. Behovs- og nyttediskursen er imidlertid så tett på brukerdiskursen at den kunne vært sett som en del av den. Vi har valgt å gjøre det omvendt, det vil si se brukerbegrepet som et privilegert tegn, et *nodalpunkt*, som gir innhold til andre begreper i nyttediskursen.<sup>22</sup>

Enheten hvor økonomidiskursen fremkommer som særlig sentral, har en relativt stor brukergruppe med utenlandsk bakgrunn. Enheten er kjennetegnet av lav turn-over, og mange av de som er rekruttert i løpet av de siste årene er rekruttert internt. Delvis er dette begrunnet i intern omstilling. De ansatte gjenspeiler ikke mangfoldet i brukergruppen. Kun noen få medarbeidere har innvandrerbakgrunn, noe som problematiseres av informanten:

*På sikt er det jo viktig å prøve å matche litt og få litt ansatte med ... med litt ... relativt litt samme bakgrunn og samme kulturforståelse.*

I dette konkrete utsagnet, er *kulturforståelse* et begrep som blir fylt ut av *nodalpunktet bruker*. Dette kommer utenlandske arbeidstakere "til gode", siden innvandrere utgjør en såpass stor andel av brukergruppen. I behovs- og nyttediskursen, som kommer til uttrykk gjennom dette intervjuet, er *kulturforståelse* noe ansatte med innvandrerbakgrunn har og som er nyttig overfor enhetens brukere. I det diskursive feltet kan derimot begrepet *kulturforståelse* være betegnet motsatt; manglende forståelse for den norske kulturen fremheves gjerne som et problem for integrering og inkludering i samfunn og arbeidsliv. Vi ser i vårt materiale flere eksempler på det når det er snakk om arbeidskultur og arbeidslivets regler. Nedenfor følger eksempler fra to andre informanter:

*(...).. det ligger noe kulturpraksis.. i forhold til det å være.. altså arbeidstaker, arbeidsgiver.. eh.. de rollene, sant. Eh.. dette med å.. å.. denne utfordringen.. at de hele tiden.. ofte ligger det i mange sin kultur å si at ... å vise at de har forstått, og så har de ikke det, sant. De nikker og smiler, og virker veldig fornøyd, men ... å kvalitetssikre kommunikasjonen, det er jo det aller viktigste. For det at, det har ikke forstått. (latter) Det kan jeg garantere deg. Men at ... det er noe med at noen ganger kommer de med... helt tydelig og med en manglende kunnskap om en ting, som gjør at. Da oppstår problemer, gjerne i forhold til hele tatt å være en ansatt. Sant, det å respektere arbeidstiden, det å skjønne .. skjønne hva en mellom-, tidlig- og en seinvakt er , sant, det å ikke snakke om ulike ting ulike steder, taushetsplikt, dette her...*

*(...) enkelte har jeg i større grad måttet følge opp tett, for det kan ha vært med den totale livssituasjonen.. og også.. for eksempel.. i forhold til (...) arbeidslivets regler, som jeg er lært opp til da, for å si det sånn. Så.. Er en på jobb så skal en gjøre jobben sin, og det er den eh... det er den en er betalt for, sånn... og når en eventuelt kan gå fra jobb, og ta fri og sånn... så jeg har jo fått noen utfordringer på.. på... ja, som har gjort at eh... at en har hatt en noe annen tanke og forståelse om eh.,... og tolkning av ... eh.. kanskje arbeidslivets regler og*

---

<sup>22</sup> Dette viser noe av utfordringen vi har hatt med å gjennomføre diskursanalyse. Begrepene ligger ikke stille med en entydig forståelse som er definert en gang for alle. I stedet skifter de betoning og betydning ut fra hvilket perspektiv vi anvender.

*retningslinjer kontra det som er utenfor.. ja, jeg har hatt det.*

Disse sitatene inngår ikke direkte i behovs- og nyttediskursen; vi knytter dem til behovs- og nyttediskursens diskursive felt. Men de viser en betydning av *kulturforståelse*, farget av *nodalpunktet norsk*, som er så pass fremtredende i det diskursive feltet i vårt materiale, at de utfordrer innholdsutfyllingen av begrepet *kullturforståelse* vi ser i behovs- og nyttediskursen. Vi vil derfor se begrepet *kulturforståelse* som en *flytende betegner*. Innenfor behovs- og nyttediskursen, som fremkommer særlig i ett av intervjuene, vektlegges kulturforståelsen til arbeidstakere med innvandrerbakgrunn. Den ses som nyttig og relevant med tanke på brukere med tilsvarende bakgrunn. I andre intervjuer understrekes verdien av det *norske*. Vi ser betydningen av begrepet *kulturforståelse* som uavgjort..

*Språklig kompetanse som personer med innvandrerbakgrunn bringer med seg, er et liknende eksempel, slik vi allerede har sett det i brukerdiskursen (jf. kap. 5.2.2). I følgende sitat uttrykkes et behov for kompetanse på fremmedspråk for å betjene en stadig mer sammensatt brukergruppe:*

*(...).. det er jo et felt som vi ser vi trenger kompetanse på, og det er jo språk. ...*

Her farges *elementet språk av nodalpunktet bruker og språk* forstås som *fremmedspråk*.

I intervjuet sitatet over er hentet fra, ser vi således at behovs- og nyttediskursen kommer arbeidstakere med innvandrerbakgrunn "til gode" på den måten at det er *språkkompetanse (språk som fremmedspråk)* og *kulturforståelse* disse arbeidstakerne bringer med seg, som tillegges vekt. Ut fra helheten i materialet vårt vil vi likevel hevde at det i behovs- og nyttediskursen er uavgjort hva som skal tillegges størst vekt, det norske eller hensynet til nye brukergrupper. På et spørsmål om hva som må skje for å få økt mangfold blant pedagoger får vi fra en av de andre informantene et svar som illustrerer at det også i behovs- og nyttediskursen gjerne er slik at *språk* forstås som *norsk språk*:

*Det det som må skje det er det at, hvis det kommer en... lærer eller sant, som virkelig snakker, som virkelig skriver språket og barna overhodet ikke altså, .. har problemer med å forstå, jeg tenker, jeg kan ikke se at ikke det ville vært utrolig nyttig.*

*Nodalpunktet norsk* gir her innhold til begrepet *språk*, slik at det fremstår med en annen betydning enn ovenfor. Betydningen av *språk* fremstår innenfor behovs - og nyttediskursen derfor ikke som fiksert, vi vil anse det som en flytende betegner.

Men også innenfor dette intervjuet ser vi at der ikke er snakk om hegemoni eller objektivitet innenfor behovs- og nyttediskursen. Dette sitatet viser at informanten ser det som nyttig med innvandrere som rollemodeller i stillinger på et høyere og mer prestisjefullt stillingsnivå:

*Jeg ville synes at det var fantastisk å få ...fargerikt fellesskap (...) i det pedagogiske personalet, fordi at det ville nok styrket de barna (...) her hos oss. Både på det at de kunne forklare de ting kanskje på deres eget språk, som vi ikke kan, men også for det at (...) for det er klart at (...) så har nok vi (...) pedagoger eh, en viss status, og det måtte helt sikkert vært godt for de at der faktisk var ...make til de som også hadde den statusen.*

Her er det "deres eget språk" som verdsettes.

Vi ser at behovs- og nyttediskursen nesten antar form av en "nødvendighetsdiskurs, når den ene informanten uttrykker seg slik om det å tilsette flere arbeidstakere med innvandrerbakgrunn:

*Jeg tror det som det er viktig å fokusere på nå er ... en ting er at dette er politisk korrekt og alt fint, sant.. men det viktigste nå er jo at dette er nødvendig hvis man skal klare å yte de tjenestene og gjøre den jobben vi skal framover, sant, om 10 år.*

### **5.2.3.3. Økonomi- og behovs-/nyttediskursen sammenfattet**

Innenfor økonomidiskursen gir *nodalpunktet norsk* innhold til begrepet (*god*) *økonomi*, på den måten at det norske er det mest økonomisk lønnsomme her og nå. Implisitt i dette ligger at norskferdighetene gjerne ikke er gode nok hos nye arbeidstakere med innvandrerbakgrunn.

I intervjuet med den mest fremtredende økonomidiskursen uttrykkes det samtidig flere ganger at virksomheten har behov for å utvikle sin *språkkompetanse* forstått som *flerspråklige kompetanse* og sin *kulturelle kompetanse* i fremtiden:

*Ja, vi ser at vi må utvikle oss på ... på ... språkkompetanse og kulturell kompetanse for å kunne gjøre jobben like godt...*

Vi knytter dette utsagnet til behovs- og nyttediskursen som vektlegger behovet for fremmedspråk og kulturell kompetanse som innvandrere kan bringe med seg.

I det diskursive feltet finner vi imidlertid mange eksempler på at *språk* gis en betydningstilskrivning der mangel på norske språkferdigheter fremstilles som en barriere og hindring for å tilsette flere arbeidstakere med innvandrerbakgrunn. Det ser vi flere eksempler på i vår undersøkelse, jf kvalifikasjonsdiskursen (kap.5.2.2.1.). Vi er derfor fristet til å si at det pågår en *diskursiv kamp* om begrepet *språk*. Under alle omstendigheter ser vi det i behovs- og nyttediskursen som en *flytende betegn*, betydningen er uavgjort og ikke fiksert.

Også begrepet *kulturforståelse* kan tillegges flere betydninger avhengig av om det påvirkes av *nodalpunktet norsk*, eller *nodalpunktet bruker* (særlig aktuelt ved en av enhetene som har mange brukere med annen bakgrunn enn norsk, men kan også ses i flere av intervjuene).

Innenfor ett av intervjuene oppfatter vi et slags konkurranseforhold mellom økonomidiskursen og behovs-/nyttediskursen. Samtidig ser vi eksempler på at de to diskursene går over i hverandre når praksisplasser for innvandrere (utplassering i virksomheten for å oppnå arbeidserfaring som gjør det lettere å komme i ordinært arbeid) omtales som

*(...) en jo fin bonusordning både for de og for oss og det kan jo gi verdifull kompetanse inn i organisasjonen.*

Objektiviteten innen økonomidiskursen, der god økonomi forstås som det norske, ligger ikke fast en gang for alle, den kan utfordres og settes i spill.

Oppsummert vil vi si at til en viss grad utfordrer behovs- og nyttediskursen økonomidiskursen, slik vi ser det i dette sitatet:

*Det sterkeste driverne er jo virksomhetens behov, det er rett og slett det altså. Det er mange sånne planer og mange gode forskjellige ting og det er jo fine greier det, men det er behovet som til syvende og sist betyr noe, når du ser behovet og du må jo prøve å planlegge fram i tid.*

Behovet det her refereres til tar utgangspunkt i hensynet til brukerne. På samme måte som i oppsummeringen for kvalifikasjons- og brukerdiskursen i kap. 5.2.2.3. gir det grunn til å spørre om endringer i brukergruppen vil virke inn på *hegemoniet* vi finner innenfor økonomidiskursen, og sette det som i dag fremstilles som *objektivitet* i spill på en ny måte.

#### 5.2.4. Hovedfunn fra diskursanalysen (tabell)

Vi vil oppsummere funnene fra vår diskursanalyse i følgende tabell:

**Tabell 5.1: Hovedfunn fra diskursanalyse.**

	<i>Nodalpunkt</i>	<i>Flytende betegner</i>	<i>Moment</i>	<i>Hegemoni *</i>
<i>Kvalifikasjonsdiskurs</i>	Norsk		Språk (påvirket av nodalpunktet norsk)	+
	Nærvær	Skikkethet (påvirket av nodalpunktene norsk og nærvær)		-
<i>Brukerdiskurs</i>	Norsk	Språk (påvirkes til en viss grad av nodalpunktet norsk, men også av hensynet til nye brukergrupper)		-
<i>Økonomidiskurs</i>	Norsk		(God) økonomi (påvirket av nodalpunktet norsk)	+
<i>Nyttediskurs</i>	Bruker	Kulturforståelse (påvirket av nodalpunktene bruker og norsk)		-
	Norsk	Språk (påvirket av nodalpunktene bruker og norsk)		-

\* Verdiene + (pluss) og - (minus) indikerer om det er hegemoni i retning av objektivitet i diskursen, eller om den i vesentlig grad er åpen for andre forståelser/betydningstilskrivninger.

Funnene vil vi drøfte nærmere i lys av annen forskning om mangfold i kap. 6.2.



## **6. ANALYSE OG DRØFTING AV FUNN**

### **6.1 Oppbygning av kapittel 6**

Vi har reist følgende problemstilling som utgangspunkt for arbeidet med denne avhandlingen:

*Hvilke faktorer bidrar til og hvilke faktorer hindrer økt mangfold på tjenestestedsnivå i Bergen kommune?*

Problemstillingen tar vi mål av oss til å besvare ved hjelp av følgende forskningsspørsmål:

1. *Hvordan kan tjenestestedslederes erfaringer med mangfold forstås i lys av mangfoldsteori?*
2. *Hva kjennetegner mangfoldspolitikken diskurs blant tjenestestedslederne og hvordan samsvarer diskursen med begrunnelser og virkemidler for endring som gis i handlingsplanen "Mangfold i praksis"?*

Her i kap. 6 tar vi for oss de to forskningsspørsmålene i to delanalyser som presenteres i hver sitt underkapittel. Vi søker å besvare spørsmålene gjennom drøfting og analyse av empiriske funn fra vår kvalitative intervjuundersøkelse blant tjenestestedsledere i Bergen kommune. Funnene drøftes og analysertes ved hjelp av mangfoldsteori.

### **6.2. Analyse 1: Hvordan kan tjenestestedsledernes erfaringer med mangfold forstås i lys av mangfoldsteori?**

#### **6.2.1 Utgangspunkt for analyse 1**

Som vi har sett av gjennomgangen av begreper i kap. 3.2.2, er ikke mangfoldsbegrepet et entydig og en gang for alle avklart begrep. Vi har antydnet en minimumsbetydning av begrepet, men der vil alltid være forståelser, konnotasjoner og forventninger utover dette når begrepet anvendes. Cooper i Newman og Clarke (2009) hevder at begrepet 'diversity' er avpolitisert og i dag betones ut fra individualisering, personliggjøring og valg. Thompson (2006) på sin side er mer avventende til innholdsutfyllingen av begrepet, og er åpen for en forståelse av begrepet i både i retning av multikulturalisme, men og i retning av en forståelse der dypere strukturelle forhold i samfunnet betones sterkere.

Dette er utgangspunktet vårt når vi skal drøfte tjenestestedsledernes erfaringer med mangfold på arbeidsplassen i lys av mangfoldsteori. Mangfoldsbegrepet kan oppfattes som elastisk, men likevel er det en sannsynlighet for at vi og informantene har en mer eller mindre felles oppfatning av hva begrepet rommer, gitt vårt felles ståsted som praktikere i Bergen kommune. Likevel kan der åpenbart legges ulike nyanser i forståelsen av begrepet mangfold og likeledes i forståelsen av erfaringene ledere har med mangfold.

Vi vil i det følgende anvende mangfoldsteori for å forstå ledernes erfaringer med mangfold ut fra en større ramme. Vi tar i denne sammenheng utgangspunkt i hovedkategorien fra kap. 5.1 om ledernes erfaringer med det som er *annerledes* og drøfter det i lys av tre teoretiske perspektiver som har vært presentert i teorikapittelet (kap. 3).

Vi starter med en drøfting av ledernes erfaringer i lys av teori om *mangfoldsledelse* (jf. kap. 3.2.3). Mangfoldsledelse tilhører, i følge Wrench (2007), den siste utviklingen av strategier som har som mål å få ekskluderte minoriteter bedre representert i arbeidslivet. Strategien er en strategi for bedriften, og kan knyttes til en human-resource-management-tenkning. Slik sett mener vi at den først og fremst kan knyttes til en liberal tradisjon, selv om strategien også kan bygge på elementer fra en radikal tradisjon. (Som vi har sett i kap. 3.2.3. vil det variere hva som faktisk inngår i konseptet.) I vår drøfting blir det uansett en generell og forståelse av mangfoldsledelse som legges til grunn, der de ansattes forskjellighet først og fremst ses som en ressurs for virksomheten og virksomhetens oppgaveløsning/produksjon.

For å utfordre tankesettet, ønsker vi deretter å anvende perspektiver fra en radikal tradisjon for å forstå ledernes erfaringer med det som er *annerledes*. Vi ser ledernes erfaringer ut fra *dikotomien "vi" - "de"* (jf. kap. 3.2.1), samt *teori knyttet til forståelse av begrepene diskriminering, rasisme og rasialisering* (jf. kap. 3.2.5).

Funnene fra vår intervjuundersøkelse er grundig presentert i kap. 5. Vi kan for ordens skyld kort oppsummere ledernes erfaringer med mangfold på arbeidsplassen i følgende punkter:

- Erfaringene med arbeidstakere med innvandrerbakgrunn er begrenset. Lederne refererer tidvis til erfaringer med en mangfoldig brukergruppe for å forstå og forklare utfordringer knyttet til rekruttering og inkludering av arbeidstakere.
- Informantenes fokus ligger primært på hindringer når det gjelder rekruttering og inkludering av arbeidstakere med innvandrerbakgrunn.
- Annerledeshet kan brukes som en overordnet kategori (tematisering) for å forstå informantenes erfaringer når det gjelder rekruttering og inkludering av arbeidstakere med annen bakgrunn enn norsk. Denne overordnede kategorien kan tematiseres under følgende subkategorier; *økonomi, språk, kompetanse, nytte, bruker, kultur/verdier og holdninger*.

Temaene *økonomi, språk, kvalifikasjoner, nytte og bruker* tas opp på selvstendig grunnlag i analyse 2, når funn fra diskursanalysen drøftes. Enkelte av temaene berøres imidlertid også i den følgende drøftingen av *annerledeshet*.

## **6.2.2. En drøfting av tjenestestedsledernes erfaringer**

Ledernes erfaringer med det som er *annerledes* har vi i kap. 5.1. fremstilt under følgende overskrifter: *Å håndtere annerledeshet tar tid og krever planlegging og oppfølging; Å tørre det som er annerledes; Hierarki av annerledeshet; Kultur, verdier og holdninger; Annerledeshet er lærerikt*. I det forestående vil vi komme inn på erfaringene i den rekkefølgen det er naturlig ut fra drøftingens tematiske oppbygning.

I tillegg har vi i kap. 5.1. fremstilt ledernes forhold til planen "Mangfold i praksis" og deres syn på betydningen av lov- og regelverk i egne underkapitler. Funnene fra undersøkelsen som

knytter seg til handlingsplanen og overordnet lov- og regelverk, vil vi ikke behandle i denne drøftingen. Disse funnene vil ikke bli gjort til gjenstand for nærmere analyse, men vil trekkes med i den avsluttende sammenfatningen i kapittel 7.

I denne første delanalysen, vil vi således avgrense oss til å se erfaringene med det som er *annerledes* i lys av mangfoldsteori. Vi starter med teori om mangfoldsledelse.

### **6.2.3. Tjenestestedsledernes erfaringer i lys av teori om mangfoldsledelse**

Som et utgangspunkt for presentasjonen av funn knyttet til det som er *annerledes*, siterte vi i kap. 5.1. en leder som tok opp det forholdet at man gjerne helst vil rekruttere den som er mest lik en selv. Rogstad (2000) er inne på det samme når han viser til en svensk studie (Broóme m.fl. 1996: 63), som peker på at arbeidsgivere har en tendens til å ansette personer som likner en selv:

*Att sociale grupper tenderer att återskapa sig själva är ingenting nytt och på högre hierarkiska nivåer i organisationer har det alltid varit regel. Nytt är att denne grupprekrytering nu har blivit sanktionerad även på lägre operative nivåer.... (Rogstad 2000: 140)*

Ved å ta utgangspunkt i teorien om mangfoldsledelse, anlegger vi et perspektiv der forskjeller oppfattes å gi et rikere, mer kreativt og produktivt arbeidsmiljø. Utsagn som det Bróome og vår informant kommer med, handler om å ønske mer av det man allerede har. Det vitner om det motsatte av hva man søker å oppnå med mangfoldsledelse. Tanken med mangfoldsledelse er at forskjeller kan gi et rikere, mer kreativt og produktivt arbeidsmiljø, og slik være lønnsomt for bedriften.

Utsagnet til lederen om å ville rekruttere en som ligner seg selv, vitner om en preferanse for det kjente. Som vi har sett i teorikapittelet vil mangfoldsledelse ha best grobunn i et samfunn som er kjennetegnet av positiv holdning til multikulturalisme og pluralisme. Ved enhetene som inngår i vår undersøkelse er der få ansatte med innvandrerbakgrunn. Hvis vi tar statistikken vi prenterte i kap. 2.3 i betraktning, ser vi at innvandrerbefolkningen i Bergen fortsatt er relativt liten. 11,3 % av befolkningen har innvandrerbakgrunn, det er like under landsgjennomsnittet som er på 11,4. For fem år siden hadde 7,6 % av befolkningen i Bergen innvandrerbakgrunn. At der er så pass få ansatte med innvandrerbakgrunn må også ses i forhold til en slik kontekst. Fortsatt betjener de fleste enhetene i overveiende grad brukere med en norsk etnisk bakgrunn, og fortsatt er den store majoriteten av ansatte etnisk norske.<sup>23</sup>

Tankesettet om mangfold og mangfoldsledelse kan på den bakgrunn forventes å være relativt lite innarbeidet eller endatil lite kjent for lederne. Her er likevel noen unntak. Blant ledere som har et større antall brukere med annen bakgrunn enn norsk, synes det som om sammensetningen i brukergruppen gir nye argumenter eller nye refleksjoner rundt mangfold og det som er *annerledes*. Samlet sett er det likevel et hovedinntrykk av at det som er *annerledes* anses som krevende, vi sitter igjen med. Ideen i mangfoldsledelse om at mangfold skal "feires", og at mangfold lønner seg, er ikke fremtredende. Et spørsmål vi finner det relevant å stille, er om mangfoldsledelse i det hele tatt vil oppleves som relevant i enheter hvor både brukergruppen og ansattegruppen i hovedsak er norsk.

---

<sup>23</sup> I Oslo kommune har 27,4 % av innbyggerne innvandrerbakgrunn. I Stavanger kommune er andelen med innvandrerbakgrunn på 16,4 %.

Informantene anerkjenner at det er viktig å rekruttere og inkludere arbeidstakere med innvandrerbakgrunn, men gjennom ulike typer utsagn og med ulik begrunnelse gir de uttrykk for at

- det å håndtere annerledeshet har økonomiske konsekvenser direkte ved at arbeidstakere med innvandrerbakgrunn produserer mindre (trenger språkopplæring og mer oppfølging), men også fordi det går tid med til tilrettelegging, planlegging, forberedelser etc. Erfaringene justeres noe når innvandrere har høy fagkompetanse, men også ved at noen har en arbeidsmoral som medfører økt nærvær.
- Der er holdninger blant den norske majoriteten som ikke understøtter målene om rekruttering og inkludering.

At mangfold vil være lønnsomt for bedriften, slik mangfoldsledelse har som grunnleggende ide, er ikke fremme i intervjuene. Kun en av informantene er tydelig på en positiv sammenheng mellom mangfold på arbeidsplassen og kvalitet på tjenesten/og direkte nytte for virksomheten. Dette er noe vi kommer nærmere inn på under drøfting av funn fra diskursanalysen i kap.6.3. Mer fremtredende er oppfatningen av at mangfold krever planlegging og oppfølging.

Samtidig er lederne i vår undersøkelse også inne på at det som er annerledes kan være lærerikt. En av informantene påpeker at det ikke er sikkert at vi selv er "best i verden", og en mer sammensatt ansattegruppe vil kunne gi oss bedre samspill ved at vi lærer av hverandre, noe som kan sies å være en grunnide bak mangfoldsledelse som strategi.

Flere informanter er inne på at samfunnsutviklingen krever en ansattegruppe med bredere kultur- og språkkompetanse. Informantenes erfaringer i denne sammenheng knytter seg likevel først og fremst til brukergruppen. Siden der er så få ansatte med innvandrerbakgrunn i enhetene som inngår i undersøkelsen, er erfaringene med en mangfoldig ansattegruppe naturlig nok begrensete. Men lederne drar veksler på sine tanker om mangfold i brukergruppen når de omtaler flerkulturalitet i arbeidsmiljøet. Flere av lederne har erfaring med å foreta kulturelle tilpasninger enten med tanke på brukere eller ansatte. Dette handler om det som Wrench i sin typologi (kap. 3.2.4) kaller kulturell sensitivitet. For våre informanter dreier det seg om å tilpasse matvarer eller legge til rette for bønn og overholdelse av bønnetider (for både kristen og muslimsk bønn). Lederne ser det som helt naturlig å legge til rette for kulturelle tilpasninger på denne måten, noe som vitner om at det i enhetene er rom for å bevare egne kulturelle uttrykk - i alle fall til en viss grad. Erfaringene til lederne tyder ikke på rene assimileringstrategier, selv om vi heller ikke har belegg for å si at arbeidsplassene er kjennetegnet av multikulturalisme.

Å håndtere utfordringene ved det som er annerledes handler om holdninger, og knytter seg til ulike delsystemer i jobben; arbeidsmiljøet, brukerne/tjenesteyting og samarbeid med tillitsvalgte. I arbeidsmiljøet er der variasjoner; majoriteten er også mangfoldig. Flere informanter er inne på at det blant de ansatte kan være ulike holdninger til det som er annerledes, og det kan være ulik begrepsbruk knyttet til det. Informantene oppfatter ikke dette som vondt ment, "upassende" utsagn skyldes heller ubetenksomhet. Dette blir av noen av informantene oppfattet å også være en del av det mangfoldet de må håndtere som ledere. Det krever oppfølging fra ledelsen, og lederne gir uttrykk for å ha en aktiv holdning til dette. Som en av informantene uttrykker det:

*(...)Og jeg ser at noen har en veldig innebygget sånn skepsis i .. i ryggraden på dette her, mens andre trekker på skuldrene og sier.. æsj, nei, det går nå vel greit. Og det, det at de er så grådig forskjellige og de personene møtes så kan det jo selvfølgelig oppstå uenigheter...*

Informanten er opptatt av at dette er nødvendig å håndtere og oppsummerer et annet sted i intervjuet:

*(...) for jeg må håndtere 10 forskjellige måter å se dette på, sant. Og finne rette innfallsvinkelen å snakke med alle om det. Så (...) ut fra det jeg hører, ut fra det jeg erfarer så må vi lande på en praksis som vi må implementere som vår policy.*

Lederen gir, i likhet med de andre lederne i utvalget vårt, uttrykk for en offensiv holdning, og kan ikke beskyldes for passivitet og likegyldighet til mangfold som tema. Mangfoldsledelse, slik det beskrives hos Wrench, synes nok likevel å være noe fjernt for de fleste.

#### **6.2.4. Tjenestestedsledernes erfaringer i lys av dikotomien "vi" og "de"**

Når vi i kapittelet over sier at det er rom for å bevare egne kulturelle uttrykk til *en vis grad*, er det fordi vi har funn i materialet som tyder på at det går en grense. Vi spurte informantene om hvordan de ville forholde seg til jobbsøkere med tradisjonell klesdrakt. Svarene blir hypotetiske. En av informantene innrømmer å ville måtte gå noen runder med seg selv. Informanten ville vært opptatt av å få det til, men er forberedt på å også måtte ta noen runder med de ansatte. Flere informantene nyanserer sitt svar ut fra hvilken klesdrakt det er snakk om. Hvis antrekket er heldekkende blir det sett på som problematisk. En av informantene sier det slik:

*"Men det er klart, hvis en bare hadde sett øynene.. eh.. da ville jeg jo først og fremst kjent på min egen greie...."* Informanten utdyper at det er bekymringen for om en ansatt med et slikt klesplagg kan klare å yte gode tjenester til brukerne hvor kroppsspråket er så viktig, som er hennes "egen greie". Vi skal ikke gjøre dette temaet i seg selv til noe hovedpoeng i denne drøftingen. Poenget her er å få frem at det er grader av annerledeshet, og at den positive innstillingen til mangfold som vi opplevde i intervjuene, kan ha sine grenser. Informantene begrunner dette i en grunnleggende forståelse av hva som er gode tjenester.

At det er et hierarki av annerledeshet har vi i vår presentasjon av funn i kap. 5.1 sett i forhold til oppfatningen av ansatte og i forhold til brukerne. Flere av informantene er inne på at det kan ha en betydning hvorvidt det handler om synlige eller ikke synlige minoriteter. En av informantene forteller at de i arbeidsmiljøet har reflektert over at man forholder seg annerledes til brukere fra Øst Europa enn til brukere fra afrikanske land.

I vår gjennomgang av radikal og liberal tradisjon i teorikapittelet har vi sett at søkelyset på dikotomien "vi" og "de" hører hjemme i en postkolonial (radikal) tradisjon. Funnene om annerledeshet kan settes inn i en slik dikotomi.

Dikotomien "vi" - "de" er interessant på flere måter. Den knytter seg først og fremst til en post-kolonial forståelsesramme, og står ikke like sentralt i den liberale diskursen i Norge. Gullestad (2002: 293) tolker likevel de norske tankemønstrene an til en post-kolonial tradisjon der nordmenns syn på seg selv oppfattes å inngå i en kolonitradisjon.<sup>24</sup> I følge Gullestad har

---

<sup>24</sup> I Sverige fremgår dikotomien f.eks. i SOU: 2005 *Bortom Vi och Dom: Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*.

det at Norge ikke var en kolonimakt resulterte i at debatten om kolonitidens ideer og forestillinger i ettertid ikke har vært like sterkt fremme her som i en del andre land. Likevel bygger, i følge Gullestad, mange av våre innebygde forestillinger på en arv fra fortiden. Norge var blant annet aktiv i misjonsmarken, hvorav Gullestad utleder tankemønstre som: "Vi" er ressurssterke, "de" er ressurssvake; "Vi" har kompetanse, "de" har kultur; "Vi" er snille, det er synd på "dem"; "Vi" skal frelse "dem", "de" skal ikke frelse "oss" (ibid).

Vi har i kap. 5.1. sett flere utsagn fra informanter som tyder på at ansattes tilnærming til det som er mer kjent (likner mer på oss), kan være ulik fra det som oppleves å være svært annerledes. Utseende, hudfarge, geografi og lukt er blant forhold som trekkes frem som dimensjoner. En av informantene tar opp forhold knyttet til ulik kulturpraksis, som gir seg utslag i at mennesker med en annen bakgrunn enn norsk ofte har manglende kunnskap og forståelse av "hvordan vi gjør det her". Både språkproblemer, holdninger og motivasjon trekkes frem som forklaring. "De" har dessuten en annen kompetanse/utdanning og "de" har en annen kultur og andre verdier.

Funnene i vår undersøkelse om det som er annerledes, kan meget godt belyses ut fra dikotomien "vi" - "de". Siden "vårt" ståsted først og fremst er innenfor en liberal tradisjon, blir ikke dette perspektivet alltid like fremhevet. Oppsummert mener vi det gir en sunn refleksjon å ta på seg ulike brillesett for å forstå virkeligheten. Gjennomgangen over viser at en akkulturasjonsprosess ikke bare handler om hvordan "de" tilpasser seg "oss", men også krever at majoriteten er i stand til å ha et blikk på seg selv og sin egen tilpasning.

### **6.2.5. Tjenestestedsledernes erfaringer i lys av teori om diskriminering, rasisme og rasialisering**

At det er et hierarki av annerledeshet kan vi også se i lys av teori om diskriminering, rasisme og rasialisering.

I kap. 3.2.5, hvor vi gikk gjennom ulike former for diskriminering, var vi inne på at diskriminering kan skje ut fra bevisste og ubevisste kognitive prosesser, hvor man deler mennesker inn i inn- og utgrupper. (Reskin 2000 i Rogstad og Midtbøen 2009: 14). Slike kategoriseringer vil gjerne gjøre forskjellen mellom grupper større enn de er, blant annet ved at man selektivt velger ut den informasjonen som støtter den oppfatningen man allerede har. Rogstad og Midtbøen (2009) knytter dette til begrepet statistisk diskriminering.

Diskriminering er for øvrig ikke et sentralt tema i intervjuene. Slik føyer intervjuene seg inn i en liberal tradisjon. En av informantene er imidlertid opptatt av organisatoriske og strukturelle forhold som forutsetning for vellykket inkludering på arbeidsplassen. Poenget er at jo tydeligere struktur det er i arbeidshverdagen, jo lettere er det å få innpass. Kaos, eller mangel på struktur, kan lett virke ekskluderende, mens noe som er lett forståelig kan virke inkluderende. Dette tyder på et fokus på det strukturelle planet, der det også rettes et blikk på systemet og majoritetens praksis, slik den radikale tradisjonen er opptatt av. Selv om informanten ikke snakker om strukturell diskriminering, mener vi at lederen her er inne på noe som i teorien (jf kap. 3.2.5) ses som sentralt når strukturell diskriminering og rasialisering skal adresseres; å vende blikket mot majoritetssamfunnets egen normstruktur, det vil si mot regler og praksisformer som de fleste tar for gitt og som oppfattes som naturlige av majoritetsbefolkningen.

Mens diskriminering ikke er et direkte tema i intervjuene, er mange av lederne likevel svært opptatt av holdninger. Informantene tar opp behovet for å utfordre holdninger hos seg selv, i arbeidsmiljøet og hos brukere. Å hente inn kompetanse hos ressurspersoner i organisasjonen oppleves som nyttig. Verd å merke seg er det at disse ressurspersonene også tilhører "oss". Kunnskap/kompetanse i innvandrerbefolkningen selv kommer opp i kun ett intervju.

En av lederne peker på at det kan være behov for en holdningsskjerping blant enkelte ansatte. Informanten peker på at gamle holdninger og talemåter fortsatt finnes, men at dette trolig ikke er ment negativt av de som sier det. Likevel høres det sårende ut for de som hører det. Det ligger slik informantene opplever det ikke rasistiske holdninger bak, det skyldes ubetenksomhet og gammel vane.

Også en annen informant er inne på dette med skjult - eller ufrivillig - rasisme:

*... Mange får veldig dårlig samvittighet når de føler det sånn, for det er ikke bevisst Det er ikke meningen fra deres side å .. å .. reagere annerledes overfor de fra Uganda...*

Et par av informantene knytter rasismebegrepet til brukerne. I den grad disse lederne har opplevd rasisme overfor ansatte, er det fra brukere med marginalisert bakgrunn. Vi skal ikke forfølge dette her, men vil peke på at brukere også er "de". Rasisme og "vi" er i den liberale tradisjonen ikke et tema, i motsetning til i den radikale tradisjonen. Når det handler om "oss" blir det viktig å poengtere at det ikke ligger en vond mening bak, det handler heller om en form for uvitenhet/ufrivillighet og at "gammel vane er vond å vende".

Det er her verd å poengtere at definisjonen av diskriminering, som er tatt inn i diskrimineringsloven, ikke forutsetter at en handling må være intendert for at den skal være diskriminerende. Også Craigs (2007: 32 i Rogstad og Midtbøen 2009: 13) fire elementer som en diskrimineringsdefinisjon må oppfylle (jf kap. 3.2.5.) peker på at det ikke kan gjøres unntak eller legitimere forskjellsbehandling uansett om et utfall er intendert eller effekt av en uintentert handling.

### **6.2.6. Oppsummering og konklusjoner analyse 1**

Hvordan kan vi så forstå ledernes erfaringer med mangfold ut fra mangfoldsteori? Her i analyse 1 har vi sett ledernes erfaringer med det som er annerledes i lys av a) mangfoldsledelse, b) dikotomien "vi" - "de" og c) teori om diskriminering, rasisme og rasialisering. Analyse 1 kan vi oppsummere på følgende måte:

Tjenestestedslederne i vår undersøkelse har en positiv og aktiv innstilling til å legge til rette for og håndtere mangfold på arbeidsplassen. Erfaringene med mangfold er likevel begrenset, men synes noe større i forhold til mangfoldige brukergrupper. Det som er annerledes oppleves i stor grad som utfordrende og krevende. Enhetene kjennetegnes ikke av mangfoldsledelse. Et spørsmål vi finner det relevant å stille, er om mangfoldsledelse vil oppleves som relevant i enheter hvor både brukergruppen og ansattegruppen i hovedsak er norsk.

Ved å anlegge teoretiske innfallsvinkler fra en postkolonial, radikal tradisjon, ser vi at ledernes erfaringer med det som er annerledes, kan ses ut fra en "vi"- "de" dikotomi. Ved å se et saksfelt fra ulike ståsted, kan vi få ny forståelse og andre erkjennelser enn det vi har i utgangspunktet. Søkelys på strukturelle forhold og kognitive forståelser som plasserer mennesker i inn- og utgrupper, kan synliggjøre diskrimineringsbegreper som relevante.

Informantene i vårt materiale er opptatt av holdninger, men diskriminering er i liten grad et tema. I den grad rasisme overfor ansatte er et tema, knyttes det først og fremst til visse brukergrupper. I arbeidsmiljøet kan der være visse uheldige utsagn fra enkelte, men dette oppfattes ikke å være vondt ment. Likevel kan det være sårende for den det gjelder. Ved å anlegge teori om diskriminering, rasisme og rasialisering får vi fokus på at handlinger ikke trenger å være intendert for å være å anse som diskriminerende.

### **6.3. Analyse 2: Hva kjennetegner mangfoldspolitikken diskurs blant tjenestestedslederne og hvordan samsvarer diskursen med begrunnelser og virkemidler for endring som gis i handlingsplanen "Mangfold i praksis"?**

#### **6.3.1. Introduksjon til analyse 2**

Vi skal i dette kapittelet anvende mangfoldsteori for å analysere funnene fra diskursanalysen i kap. 5.2, og se disse i sammenheng med begrunnelser og virkemidler for endring som gis i handlingsplanen "Mangfold i praksis". Vi tar utgangspunkt i spørsmålet om hva som kjennetegner mangfoldspolitikken diskurs blant tjenestestedsledere. Diskursanalysen har behandlet fire diskurser, som dels går over i hverandre, og dels utfordrer hverandre. I denne analysen vil vi drøfte disse diskursene i lys av annen relevant forskning på feltet (Tronstad 2010). Dette vil gi oss bedre grunnlag for å vurdere diskursenes gyldighet. Gyldighet må her forstås i en kvalitativ sammenheng. Kunnskapsveksten består i at vi forstår konkrete systemer bedre, dog med mulighet for korrigert overføringsverdi til andre, og ikke i at vi beveger oss nærmere allmenngyldighet (jf kap. 4.6). Ut fra denne drøftingen vil vi oppsummere hva som kjennetegner mangfoldspolitikken diskurs blant tjenestestedslederne.

Videre vil vi se om funn fra diskursanalysen støtter opp under begrunnelsene for etnisk mangfold som gis i handlingsplanen "Mangfold i praksis". Som vi har sett gjennom presentasjonen av empiriske funn i kap. 5.1.3., er ikke handlingsplanen "Mangfold i praksis" veldig synlig sett fra tjenestestedsledernes ståsted. Likevel blir det interessant å se hvordan begrunnelser for mangfold blant tjenestestedslederne samsvarer med eller avviker fra planens begrunnelser.

Likeledes er det interessant å se funn fra diskursanalysen opp mot virkemidler for endring som handlingsplanen "Mangfold i praksis" lanserer. Med virkemidler for endring mener vi innsatsområder og tiltak i handlingsplanen, som skal bidra til at målene om mangfold på arbeidsplassene i Bergen kommune nås. For å gjennomføre denne analysen anvender vi typologien til Wrench, som vi presenterte i kap. 3.2.4. Ved hjelp av typologien blir det mulig å kategorisere både planens tiltak, og trekk ved diskursene på tjenestestedsnivå, på en slik måte at det går an å se disse i forhold til hverandre. Kanskje særlig fordi planen er så lite synlig for lederne, blir det interessant å se hvordan diskursen plasserer seg i forhold til planens tiltak.

Vi begynner med å se funn fra diskursanalysen i lys av annen norsk forskning på feltet.



### **6.3.2. Diskurser på tjenestestedsnivå i lys av annen forskning**

Vi har i kap. 5.2. analysert fire diskurser; en *kvalifikasjonsdiskurs*, en *brukerdiskurs*, en *økonomidiskurs* og en *behovs- og nyttediskurs*. I diskursanalysen har vi anvendt et verktøy basert på et (forenklet) sett av Laclau og Mouffes begreper (Jørgensen og Phillips 1999). Dette er beskrevet i kap. 4.8.3. En skjematisk oversikt over diskurser går frem av tabell 5.1. I det følgende ser vi funnene i diskursanalysen i lys av Fafos undersøkelse om holdninger og erfaringer med mangfold i arbeidslivet blant arbeidsgivere og tillitsvalgte i norske bedrifter (Tronstad 2010).<sup>25</sup>

Det må her bemerkes at Tronstads undersøkelse (2010) ikke behandler diskurser knyttet til mangfold, den er en kvantitativ undersøkelse i stor skala og skiller seg slik på de fleste måter fra vår studie. Undersøkelsen er likevel interessant og relevant i vår sammenheng fordi den er ny, den handler spesifikt om etnisk mangfold i arbeidslivet og den retter seg mot ledere og tillitsvalgte i en norsk kontekst. Funnene fra denne undersøkelsen kan derfor være med på å kaste lys over våre funn, og bidra til vår kunnskapsvekst.

#### *Kvalifikasjonsdiskursen og brukerdiskursen*

At kvalifikasjonsdiskursen er fremtredende og gjennomgående i vårt materiale, kan ses på bakgrunn av kravene til rekrutteringsprosessen i offentlig sektor, som reguleres både gjennom lov og tariffavtale. Her er det blant annet snakk om spesifikke utdanningskrav og godkjenningsordninger for visse stillinger, rett til innsyn i søkerlister, prinsippet om at den best kvalifiserte skal tilsettes samt rett til medvirkning i ansettelsesprosessen for tillitsvalgte. Kommunens rekrutteringssystem kan i stor grad sies å være basert på meritter (utdanning og praksis). Som vi skal se av kvalifikasjonsdiskursen, anvendes det likevel en stor grad av skjønn ved rekruttering til stillinger i det offentlige.

Blant enhetene som inngår i vår undersøkelse finner vi stillinger på alle kompetansenivåer; samlet sett rekrutterer lederne til stillinger med både krav om universitets- og høyskoleutdanning, kompetanse på faglært nivå og ufaglærte. På noen av tjenesteområdene forteller lederne om tilnærmet fravær av søkere med innvandrerbakgrunn til stillinger med krav om en høyere utdanning. Dette gjelder særlig barnehage/skole. På andre tjenesteområder kan lederne vise til at de har ansatt innvandrere med høyere akademisk kompetanse. Dette ser vi innen området administrasjon/teknisk.

Utover formelle utdanningskrav, som stilles til mange av stillingene (men ikke til alle), står kravet om språk sentralt. I kvalifikasjonsdiskursen er det språk og skikkethet som vektlegges gjennomgående. Slik vi ser det, gjelder dette stillinger både med og uten formelle utdanningskrav. Den dominerende betydningen av språk er i kvalifikasjonsdiskursen norsk språk, det kan sies å være en objektiv forståelse av begrepet, som det i liten grad stilles spørsmål ved.

Kravet om norsk forsterkes gjennom ledernes vurderinger av skikkethet. Skikkethet knyttes i stor grad opp til norskspråklige kvalifikasjoner, som det ofte vurderes at innvandrere mangler, men enkelte av informantene problematiserer dette. Begrepet skikkethet er således åpent for

---

<sup>25</sup> Heretter omtales denne som Tronstads undersøkelse, selv om Anne Britt Djuve har vært prosjektleder.

ulike betydninger, det er et begrep som i stor grad er preget av skjønn. Både norsk språk og fokus på nærvær gir i kvalifikasjonsdiskursen innhold til skikkethetsbegrepet, og begrepets betydning er ikke avgjort. Flere informanter trekker frem erfaringer de har med innvandreres gode innstilling til arbeidet, deres gode mentalitet og lave sykefravær.

Kvalifikasjonsdiskursens sterke vektlegging av skikkethet finner vi til en viss grad igjen i Tronstads undersøkelse, der en av fem ledere i offentlig sektor fremhever personlig egnethet som viktigste kriterium ved ansettelser (Tronstad 2010: 35).

I Tronstads undersøkelse er mangel på språkkunnskap den største ulempen som arbeidsgivere og tillitsvalgte rapporterer. Ved siden av mangel på språkkunnskaper er kulturforskjeller den viktigste kilden til opplevelse av ulemper med å ha ikke-vestlige tilsatte (ibid: 69). Også i vår undersøkelse ser vi at kultur kan oppgis som en forklarende faktor når ansatte har med seg normer og verdier som ikke helt passer inn i virksomheten. Det er likevel dårlig språkforståelse som trekkes frem som det mest sentrale. Samtidig vektlegger våre informanter egenskaper hos arbeidstakere med innvandrerbakgrunn som de opplever som positive. Dette handler om lavt sykefravær, høy arbeidsmoral, god innstilling; faktorer vi har knyttet til nærvær. I Tronstads undersøkelse trekkes blant annet høyere arbeidsmoral, økt produktivitet og større kapasitet frem blant fordelene ved å ha ikke-vestlige arbeidstakere tilsatt (ibid:40). Vi finner at dette korresponderer med nærværsfaktorer som fremkommer gjennom vår kvalifikasjonsdiskurs.

I likehet med kvalifikasjonsdiskursen er brukerdiskursen gjennomgående i alle intervjuene i vår undersøkelse. Også innenfor den ser vi at språk forstått som norsk språk tillegges vekt. Her er det relasjonen til brukerne som står i fokus når språkkunnskapene vektlegges. Her anvendes imidlertid også brukerargumenter for å fremheve behov for språkkompetanse forstått som fremmedspråklig kompetanse. Dette er fremtredende ved enheter med betydelig innslag av brukere med innvandrerbakgrunn. Det er derfor ikke hegemoni innefor brukerdiskursen om at språk skal forstås som norsk språk, her avhenger betydningen av vektleggingen av ulike brukerargumenter. Brukerargumenter anvendes både som begrunnelse for å ikke kunne tilsette arbeidstakere med innvandrerbakgrunn (når norskkunnskapene ikke er gode nok), men og som et argument for at virksomheten trenger (språk-)kompetansen innvandrerne har med seg, når brukergruppen blir mer sammensatt.

I Tronstads undersøkelse finner vi en parallell. Der er det først og fremst ledere i Oslo-området og andre kommuner med høy andel ikke-vestlige innvandrere innenfor helse- og sosialtjenester som oppgir at språk- og kulturkompetanse er en fordel (ibid: 40). I denne sammenhengen referer språk til fremmedspråk. Det er samtidig i kommuner med lav andel med ikke-vestlige innvandrere det er størst sannsynlighet for at virksomhetene oppgir språkproblemer (det vil si mangel på norsk språk) som spesiell ulempe (ibid: 42). Dette underbygger vår oppfatning av at det er grunnlag for å stille spørsmål ved om den sterke vektleggingen av norsk språk, som vi finner i kvalifikasjonsdiskursen og også dels i brukerdiskursen, vil utfordres av endringer i brukergrupper. I vårt materiale ser vi at den virksomheten som har den største brukergruppen med utenlandsk bakgrunn, også er den som i størst grad vektlegger behovet for annen språkkompetanse enn norsk.

Det er imidlertid en grunn til å være litt varsom med å trekke for raske slutninger om konsekvensene av dette. I en undersøkelse gjennomført av Rogstad (Rogstad 2000) settes det søkelys på at det i det offentlige ordskiftet har vært påpekt at andre språkkunnskaper enn norsk burde representere et potensial og ikke bare en begrensning. Et poeng som ble gjentatt flere ganger i Rogstads intervjuer var at bare en liten andel av personer med synlig minoritetsbakgrunn hadde språkferdigheter som var relevante for bedriftene. Slike språk var

engelsk, fransk, italiensk, tysk og spansk, og ikke nødvendigvis de språkene som innvandrerbefolkningen bringer med seg kompetanse på (Rogstad 2000: 112). Også i vårt materiale ser vi at det særlig er behov for engelsk språk som påpekes. Rogstads oppsummering blir at mangfoldstenkning på mange måter fremstår som lite relevant dersom det ikke reflekterer behovene i bedriften. Samtidig påpekes det at behovene for språklige ferdigheter kan være andre i fremtiden enn de er i dag.

### *Økonomidiskursen og behovs-/nyttediskursen*

Økonomidiskursen er til stede i flere intervjuer, men er mest fremtredende i ett av dem. Det norske tillegges stor vekt også i denne diskursen. God økonomi forbindes med det norske, og kostnader ved å ansette innvandrere som ikke kan tilstrekkelig norsk påpekes. Også i de andre intervjuene hvor økonomidiskursen kan ses, vil økonomiske argumenter virke som hindring for rekruttering og inkludering av arbeidstakere med innvandrerbakgrunn. Vi anser at denne oppfatningen av (god) økonomi langt på vei har hegemoni i vårt materiale.

Behovs- og nyttediskursen utfordrer økonomidiskursen. Behovs- og nyttediskursen, som ligger veldig tett på brukerdiskursen (og i analysen kunne vært sett som en del av en), vektlegger behovet for fremmedspråk i en verden der en stadig større andel av brukerne av de kommunale tjenestene har utenlandsk bakgrunn. Fremmedspråk og kulturforståelse trekkes frem som noe arbeidstakere med innvandrerbakgrunn bringer med seg, og som er verdifullt for virksomheten og nyttig/nødvendig for kvaliteten på tjenesten.

Begrepet kulturforståelse kan likevel forstås på flere måter; det er i vårt materiale flere eksempler på at kulturforståelse retter seg inn mot det etablerte norske systemet.

Et interessant spørsmål å stille blir da i hvor sterk grad behovs- og nyttediskursen utfordrer økonomidiskursen? Vi har ikke belegg for å svare på det ut fra vår lille undersøkelse, men vi vet fra vår arbeidsdag at det i kommunesektoren anno 2011 er et meget sterkt fokus på økonomi- og økonomistyring. Det finnes mange eksempler på at kortsiktige økonomiske hensyn må gå foran mer langsiktige mål, ønsker og behov. Finner vi så noe i Tronstads undersøkelse som kan bidra til å kaste lys over økonomi- og nyttediskursen?

Vi finner ikke hos Tronstad noe som direkte understøtter økonomidiskursen. Her må det tas i betraktning at Tronstads undersøkelse er kvantitativ, med fastlagte spørsmål og svarkategorier satt opp på forhånd. Hvis økonomi ikke har vært et sentralt tema i undersøkelsen i utgangspunktet, er det derfor begrensede muligheter for at det skal komme frem svar i den retning. Det er likevel et spørsmål i undersøkelsen som vi mener har en viss sammenheng med vår behovs/nyttediskurs. På spørsmål om arbeidsgivernes erfaringer med å ha ikke-vestlige innvandrere ansatt, svarer halvparten av respondentene at de verken har erfart spesielle ulemper eller spesielle fordeler. 17 % svarer at de har opplevd både fordeler og ulemper. Det vil si at til sammen to av tre arbeidsgivere har erfaringer som må kunne betraktes som nøytrale. Med nøytrale menes at erfaringene ikke i overveiende grad er positive eller negative. Om lag 20 % svarer at de har opplevd spesielle ulemper ved det å ha ikke-vestlige innvandrere ansatt, mot 14 % som svarer at de har opplevd spesielle fordeler. (Tronstad 2010: 39, 40). Der er små forskjeller mellom offentlig og privat sektor, men splittet opp på næring, ser vi at det er innen helse- og sosial der er flest som oppgir å ha utelukkende positive erfaringer. Blant arbeidsgiverrepresentantene som svarer at de har opplevd spesielle fordeler knyttet til det å ha innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn ansatt, fremheves språk- og kulturkunnskap som den største fordelen. Andre fordeler som fremheves er kreativitet og

nytenkning, høyere arbeidsmoral og et mer internasjonalt og mangfoldig arbeidsmiljø, økt produktivitet og økt kapasitet. Også bedre kundekontakt og bedre arbeidsmiljø trekkes frem, men andelene som oppgir dette små. (ibid: 40). Noen av disse begrunnelsene peker i samme retning som behovs- og nyttediskursen. (Andre støtter opp om funn ift skikkethetsbegrepet i kvalifikasjonsdiskursen.)

Men mens språk og kulturkompetanse anses for å være den største fordelen ved å ha ikke-vestlige innvandrere ansatt, så viser det seg samtidig, som vi alt har vært inne på under kvalifikasjonsdiskursen, at mangel på språkkunnskap også er den største ulempen arbeidsgivere (og de tillitsvalgte) i Tronstads undersøkelse rapporterer. Åtte av ti oppgir språkproblemer som viktigste ulempe med å ha ikke-vestlige innvandrere i bedriften.

Det dras ikke entydige konklusjoner i Tronstad-undersøkelsen når det gjelder arbeidsgiveres og tillitsvalgtes erfaringer med arbeidstakere med innvandrerbakgrunn, men det oppsummeres i rapporten at det er i virksomheter som yter tjenester (f.eks. helse og sosialtjenester) i de mest innvandrertette områdene det ser ut til at språk- og kulturkompetanse verdsettes mest.

*Samtidig er ikke-vestlige innvandreres mangelfulle beherskelse av språk, det vil si norsk, det som trekkes frem som den største ulempen av arbeidsgiverne, men også av tillitsvalgte med innvandrere som ansatte og kollegaer. (Ibid: 40)*

Oppsummert kan vi si at vi finner flere paralleller mellom funn i Tronstads undersøkelse, og det vi selv har brakt frem gjennom diskursanalysen. Vi vil hevde at diskursanalysens funn har styrket gyldighet etter denne gjennomgangen. Unntaket er økonomidiskursen, hvor vi ikke har relevante funn i Tronstads undersøkelse. Vi har imidlertid en annen studie som vi kan se ett av funnene i økonomidiskursen i lys av. I kap. 5.3.3.1, hvor funnene knyttet til økonomidiskursen presenteres, er en av informantene opptatt av risiko ved rekruttering. Vi vil drøfte dette funnet nærmere i lys av Rogstads teoretiske perspektiver på rekruttering og håndtering av usikkerhet, som vi har presentert i teorikapittelet (kap.3.2.6.)

### **6.3.3. Rekruttering og håndtering av usikkerhet**

*O: (...) språket er jo veldig naturlig, ikke sant. De må kunne snakke noenlunde norsk, sant. Blir det sånn gebrokkent så faller det, da faller jo vurderingen i hvert fall et par nivåer... du sitter der.. hm... dette kommer ikke til å gå bra. Ja, feilrekruttering er jo en kostbar... eh...*

*I: Ja. Affære*

*O: Affære, sant. Og da... da velger jo folk, sant, det sikreste.*

Rekruttering er et sentralt tema i HR- (human resources-) sammenheng. Gode og korrekte rekrutteringsprosesser fremheves som viktig i ulike sammenhenger, for å sikre at den best kvalifiserte blir rekruttert, at virksomheten får den kompetansen og de egenskapene den har behov for/ønsker seg, og for å redusere risikoen for feilrekrutteringer. Utsagnet over er ikke unikt, mange ledere vet hvor vanskelig det er å avvikle et arbeidsforhold som først er etablert. Også Tronstad peker på dette:

*Sterkt stillingsvern innebærer at både ansettelse og oppsigelse er kostbare, og arbeidsgivere er derfor mindre risikovillige. Under slike betingelser blir informasjon om ulike arbeidssøkeres produktivitet viktig i rekrutteringen. Hvis innvandrerne er mindre produktive, eller oppfattes å være mindre produktive, vil arbeidsgivere være tilbakeholdne med å ansette dem (OECD 2009). (Tronstad 2010: 23, 24).*

Avhandlingen vår er opptatt av faktorer som bidrar til og faktorer som hindrer økt mangfold på tjenestestedsnivå i Bergen kommune. I en virksomhet som erkjenner et mål om å ansette flere arbeidstakere med innvandrerbakgrunn på ulike nivåer i organisasjonen, for bedre å gjenspeile sammensetningen i befolkningen (jf. handlingsplanen "Mangfold i praksis"), blir fokuset på rekruttering og rekrutteringsprosessen svært viktig.

Rogstad er i sin avhandling om synlige minoriteter på arbeidsmarkedet opptatt av at det er komplekse forhold som leder til ulikhet mellom norske arbeidstakere og personer med synlig minoritetsbakgrunn. Han ser arbeidsgiveren som den sentrale aktøren når beslutning om ansettelser, forfremmelser etc. fattes, og er opptatt av å forstå hva arbeidsgiverne legger vekt på i sine beslutninger (Rogstad 2000). Lederes forhold til og håndtering av usikkerhet ved rekruttering er ett moment i denne sammenheng, og Rogstad bringer inn prinsippal-agent-teori for å belyse hvordan usikkerhet blant arbeidsgiverne kan fremme preferanser som resulterer i forskjellsbehandling. Økonomi står høyt på agendaen, lønnskostnader utgjør den desidert største driftskostnaden for kommunen. Et sentralt element i teorier om rasjonelle valg, herunder prinsippal-agent-teori er at aktører ønsker å minimalisere kostnadene i forbindelse med beslutninger.

Funn i Rogstads casestudier tyder på at kostnader med å innhente informasjon om personer med minoritetsbakgrunn virker negativt for deres muligheter til å bli ansatt. Arbeidsgivere har utviklet strategier for å kunne fatte best mulig beslutning ut fra den informasjonen som til enhver tid er tilgjengelig. Informasjonen som foreligger om norske arbeidstakere er ofte mer presis, enklere å forstå og mindre ressurskrevende å innhente enn tilsvarende informasjon om personer med synlig minoritetsbakgrunn. (Rogstad 2000: 138).

*Usikkerhet rammer personer med synlig minoritetsbakgrunn ekstra hardt fordi det er mer ressurskrevende å innhente tilstrekkelig informasjon om en person med synlig minoritetsbakgrunn enn om en nordmann. Til jobber hvor der er en rekke kvalifiserte søkere, vil det være hensiktsmessig for en arbeidsgiver å redusere kostnadene ved å velge den man antar å ha best kunnskap om. (Rogstad 2000: 139).*

Ut fra prinsippal-agent-teori kan vi anta at arbeidsgiver ønsker å få mest mulig presis og relevant informasjon om en arbeidssøker til lavest mulig kostnad. Hvis informasjonsproblemet, og arbeidsgivers omkostninger med å innhente informasjon er større for søkere med innvandrerbakgrunn, enn for søkere med norsk bakgrunn, er det et forhold som kan ha betydning for rekruttering av innvandrere. Selv om usikkerheten ikke nødvendigvis henger sammen med negative fordommer er det i følge Rogstad rimelig å anta at usikkerhet systematisk rammer skjevt (ibid: 145).

Funn fra undersøkelsen til Rogstad tyder samtidig på at personer med synlig minoritetsbakgrunn ses som representanter for en gruppe, og blir bedømt etter kollektive kriterier, mens de norske arbeidstakerne i større grad ses som enkeltindivider (ibid: 138). Dette kan innebære statistisk diskriminering, som i kap. 3.2.5. er beskrevet nettopp som at arbeidsgivere unngår risikoen ved å ansette en person ut fra mer eller mindre god kunnskap om gruppen som vedkommende tilhører og velge den det hefter minst risiko ved. I stedet for å faktisk vurdere en kandidat ut fra de konkrete opplysninger som gjelder den enkelte, kan en kategorisering på gruppenivå medføre at man selektivt velger ut den informasjonen som støtter den oppfatningen man allerede har. (Reskin 2000: 321 i Rogstad og Midtbøen 2009: 14). Reskinens poeng er at diskriminering skjer ut fra bevisste og ubevisste kognitive prosesser. Kategoriseringer kan være nødvendig for å håndtere store mengder informasjon, så det er ikke bruken av kategorier i seg selv som anses som problematisk. Problemet er snarere knyttet til hvilke kategorier som brukes. Særlig gjelder dette når kategoriene knyttes til

indirekte og asymmetriske maktrelasjoner eller direkte over- og underordningsforhold. (Rogstad og Midtbøen 2009:14).

Det er således grunn til å være spesielt oppmerksom på funnet i økonomidiskursen som tar opp forholdet knyttet til risikovurderinger. Det illustrerer et dilemma. Arbeidsgiver har på den ene siden et behov for å gjøre risiko- og økonomiske vurderinger i rekrutteringssituasjonen. Samtidig er det her en reell fare for å generalisere på gruppenivå. Vi vil hevde at det er viktig å rette oppmerksomhet mot og stille spørsmål ved det som i økonomidiskursen kan bli oppfattet som objektivitet, nemlig at det hefter større risiko eller større kostnader ved søkere med innvandrerbakgrunn.

#### **6.3.4. Kjennetegn ved mangfoldspolitikkens diskurs**

Som grunnlag for vårt valg av diskursanalyse som metode, er en forståelse av at viten skapes i sosial interaksjon, hvor man både bygger opp felles sannheter og kjemper om hva som er sant og falskt (Jørgensen og Phillips 1999: 14). Gjennom diskursanalysen har vi søkt å avdekke at det som fortøner seg som selvfølelig viten bygger på bestemte forestillinger og at studiet av språket kan avdekke makt i relasjoner og sosiale systemer. Definisjonsmakten er i alle fall lett å få øye på når det gjelder skikkethetsbegrepet i kvalifikasjonsdiskursen.

Hva kjennetegner så mangfoldspolitikkens diskurs blant tjenestestedslederne? Med utgangspunkt i de fire diskursene vi har analysert og drøftet, kan vi peke på følgende:

Et kjennetegn ved mangfoldspolitikkens diskurs i arbeidsgiversammenheng, er at den er sterkt dominert av norsk språk som norm og referansepunkt. Arbeidsgivers behov for og innvandreres mangel på norskspråklige kvalifikasjoner blir en hovedhindring for å tilsette innvandrere. Samtidig ser vi at diskursen ser ut til å la seg påvirke av sammensetningen i brukergruppen. Særlig der hvor brukergruppen har stort innslag av innvandrere oppvurderes betydningen av andre språk. Samtidig finner vi at norsk språk vektlegges som en helt nødvendig kompetanse også ut fra brukerhensyn. Det er likevel grunn til å anta at flere innvandrere blant brukerne kan bidra til en oppfatning av behov for andre språk *i tillegg* til norsk språk. Men som vi har sett i andre studier, det er ikke gitt at den språkkompetansen arbeidsgiver anser å ha behov for, samsvarer med den språkkompetansen arbeidssøkende innvandrere bringer med seg (Rogstad 2000).

Økonomidiskursen forbinder i stor grad god økonomi med "det norske". Innvandrere, som ikke har tilstrekkelige ferdigheter i norsk språk, bli forbundet med kostnader og/eller risiko. Økonomidiskursen utfordres imidlertid av behovs- og nyttediskursen, hvor brukerargumenter anvendes til å fremheve det behovet virksomheten også har for kompetanse på fremmedspråk og kulturforståelse. Dette gjelder særlig i den enheten hvor det er flest innvandrere blant brukerne.

Oppsummert kan vi si at mangfoldsdiskursen kjennetegnes ved at behovet for norsk språk vektlegges meget sterkt. Endringer i brukergrupper, i retning mer etnisk mangfold, ser imidlertid ut til å åpne opp for større verdsetting av andre språk og kulturforståelse som innvandrere forventes å bringe med seg.

Hvordan samsvarer så mangfoldsdiskursen med begrunnelser og virkemidler for endring som gis i handlingsplanen "Mangfold i praksis"? Vi ser på begrunnelsene i handlingsplanen først.

### **6.3.5. Mangfoldsdiskursen og begrunnelser for mangfoldspolitikk i handlingsplanen "Mangfold i praksis"**

Handlingsplanen Mangfold i praksis er presentert i kap. 2.2. i denne avhandlingen. Planens uttalte begrunnelser er at Bergen kommune som arbeidsgiver har et ansvar for å bidra til inkludering i arbeidslivet. Det understrekes i planen at inkludering i arbeidslivet er en viktig forutsetning for en vellykket integreringspolitikk. Samtidig fremheves kommunens behov for arbeidskraft og kompetanse. Dette argumentet for å rekruttere flere arbeidstakere med innvandrerbakgrunn er todelt. Dels peker det på et generelt arbeidskraftbehov i tiden som kommer. Innvandrerbefolkningen, som har vesentlig høyere arbeidsledighet enn resten av befolkningen, ses i denne sammenheng som et delvis ubenyttet arbeidskraftpotensial. Oppmerksomheten rettes også mot at kommunen fremover i større grad vil møte brukere med annen kulturell bakgrunn enn norsk. Det fremholdes at et personale som speiler samfunnets kulturelle mangfold bedrer forutsetningene for å kunne tilby tilpassete og likeverdige tjenester til alle brukere. Planen tar slik utgangspunkt i

- at kommunen har et ansvar for å bidra til inkludering i arbeidslivet. Dette vil vi kalle en "ansvars- og demokratibegrunnelse".
- at kommunen vil trenge arbeidskraft i tiden som kommer. Dette vil vi kalle "arbeidskraftbegrunnelse".
- at innvandrerne besitter en kompetanse kommunen trenger for å fremover kunne tilby gode tjenester til alle brukere (inkludert innvandrerbefolkningen). Dette vil vi kalle en "tjenestebegrunnelse".

I handlingsplanen "Mangfold i praksis" henvises det videre til en rekke overordnede vedtak og føringer, blant annet regjeringens handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen, samt lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven), som trådte i kraft 1. januar 2006. Også disse henvisningene til overordnet lovverk og andre føringer fungerer som begrunnelser for at kommunen skal ha en uttalt politikk på dette området. Vi vil kalle dette for en "formell begrunnelse" i den følgende analysen og drøftingen.

Hvordan er forholdet så mellom mangfoldsdiskursen og begrunnelsene for mangfold i arbeidslivet som oppgis i handlingsplanen?

Siden vi har gjennomført en begrenset diskursanalyse, i tillegg til en tradisjonell kvalitativ tekstanalyse, må vi her ta et forbehold. Vår diskursanalyse omfatter ikke alle diskurser vi kunne ha påvist i intervjumaterialet. Dette gir noen begrensninger når vi skal se diskursfunnene opp mot mangfoldspanen. På den andre siden ville vi med kun diskursanalyse som analysemetode, gått glipp av noe av det den tradisjonelle kvalitative analysemetoden har gitt oss.

Med denne erkjennelsen om et begrenset ståsted, kan vi umiddelbart se, at det særlig er tjenestebegrunnelsen i handlingsplanen ledernes mangfoldsdiskurs støtter opp under. Det er først og fremst brukerdiskursen og behovs- og nyttediskursen som åpner for at kommunen "trenger" å ansette arbeidstakere med innvandrerbakgrunn. Begge disse diskursene er, i likhet med planens tjenestebegrunnelse, drevet av brukerargumenter.

Med utgangspunkt i det sterke fokuset som de siste årene har vært på landets demografiske utvikling, med en varslet eldrebølge som er ventet å medføre mangel på arbeidskraft særlig innen helse og omsorgssektoren, er det nesten litt overraskende at arbeidskraftbegrunnelsen ikke er mer fremtredende i mangfoldsdiskursen. Vi er imidlertid åpen for at et annet utvalg av enheter kunne gitt et annet resultat her.

Planens ansvars- og demokratibegrunnelse, samt den formelle begrunnelsen, finner vi ikke igjen i mangfoldsdiskursen vi har analysert. Det betyr ikke dermed at disse begrunnelsene overhodet ikke har vært fremme i intervjuene. Hadde vi gjennomført en fullstendig diskursanalyse av hele vårt empiriske materiale fra intervjuundersøkelsen, kunne vi sett at lederne er opptatt av formelle forhold knyttet til lov og reglement (formell begrunnelse). Ansvars- og demokratibegrunnelsen synes i intervjuene dog å være mer fraværende.

### **6.3.6. Mangfoldsdiskursen og virkemidlene i handlingsplanen "Mangfold i praksis"**

Handlingsplanen "Mangfold i praksis" har to overordnede mål:

- Andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i Bergen kommune skal gjenspeile befolkningssammensetningen for øvrig. Kommunen skal ha arbeidstakere med innvandrerbakgrunn på alle nivåer i organisasjonen.
- Bergen kommune skal ha et arbeidsmiljø som inkluderer ansatte uavhengig av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og/eller religion/livssyn. Arbeidskulturen skal preges av respekt for ulikhet. ("Mangfold i praksis": 5)

Virkemidlene planen lanserer for å nå disse målene er sortert under tre innsatsområder:

a) *Rekrutteringsfremmende tiltak* legger til grunn at arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn kan møte terskler og skranker som gjør det vanskeligere å nå frem i jobbsøkerprosessen, selv når de er kvalifiserte. Tiltak er rettet mot

- minoritet, dvs arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn (trainee-stillinger, vikarpolitikk, jobbsøkerveiledning på nett, forsøk med moderat kvotering)
- majoritet, dvs ledere og tillitsvalgte (minst en kvalifisert søker med ikke-vestlig bakgrunn kalles til intervju, informerende og bevisstgjørende tiltak overfor ledere og tillitsvalgte, holdnings- og bevisstgjøringskampanjer i arbeidstakerorganisasjonene)

b) *Flerkulturell arbeidsplass* legger til grunn at reelt mangfold krever aksept for at noe kan være annerledes. Majoriteten utfordres til å inkludere minoriteten. Tiltak er rettet mot

- majoritet, dvs det generelle arbeidsmiljøet (mangfoldspris (til intern avdeling/virksomhet), integrere mangfolds-/diskrimineringsperspektiv i HMS- og vernearbeid)
- minoritet, dvs arbeidstakere med innvandrerbakgrunn (fadderordning på arbeidsplassen, kompetanseheving (herunder norskopplæring), karrieremuligheter)



c) *Kvalifisering av potensielle arbeidstakere* på områder hvor kommunen vil ha behov for arbeidskraft. Behovet for tiltak som kan fremme deltakelse i arbeidslivet for kvinner fremheves. Tiltakene skal gjennomføres i samarbeid med offentlige aktører som har ansvar på området (bl.a. Nav og Introduksjonsordningen). Aktuelle tiltak er kjeding av tiltak frem til fagbrev i helsearbeiderfag og nettverk/samarbeidsforum for offentlige, private og frivillige aktører i Bergensområdet, med mål om å samarbeide/utveksle erfaringer for å bidra til økt rekruttering av innvandrere til arbeidslivet.

Det er særlig de to første innsatsområdene som utfordrer kommunens tjenestestedsledere på et generelt grunnlag. Det tredje innsatsområdet ivaretas fra overordnet konsern og/eller sektornivå.

Hvordan samsvarer så tjenestestedsledernes mangfoldsdiskurs med handlingsplanens virkemidler? For å få et overblikk over det, anvender vi Wrench sin seksdelte typologi som analysemodell. Vi kategoriserer tiltakene i planen og de fire diskursene vi har analysert, og kommer ut med følgende resultat:

**Tabell 6.1. Virkemidler i handlingsplanen "Mangfold i praksis" og tjenestestedslederes diskurs ut fra nivåer i typologi over virksomheters arbeid med mangfold og antidiskriminering (Wrench 2007).**

Nivå/ Kategori	Typologi	"Mangfold i praksis"		Diskurs tjenestestedsledere
		Tiltak i planen	Planen ellers	
1	<i>Kvalifisering av innvandrere</i>	Norskopplæring og BKA* (gjennomført i helse- og omsorg, og i sentral renholdsavdeling)	I teksten i planen:  Betydningen av at søkere til stillinger har tilstrekkelige ferdigheter understrekes. Samtidig advares det mot for strenge krav til korrekt norsk som vil være hinder for rekruttering av innvandrere	Kvalifikasjonsdiskurs Brukerdiskurs Økonomidiskurs Behovs-/nyttediskurs
2	<i>Kulturell sensitivitet</i>	Holdnings- og bevisstgjørende tiltak for ledere og tillitsvalgte	I teksten i planen:  Reelt mangfold krever aksept for at noe kan være annerledes. Majoriteten utfordres til å inkludere minoriteten. Dette innebærer i mange tilfeller at oppfatningen av hva som er normalt, viktig og riktig må utvides.	
3	<i>Utfordre rasistiske holdninger</i>	↓		
4	<i>Forhindre</i>	Integrere mangfolds-/diskriminerings-perspektiv	I teksten i planen:	

Nivå/ Kategori	Typologi	"Mangfold i praksis"		Diskurs tjenestestedsledere
		Tiltak i planen	Planen ellers	
	<i>diskriminering</i>	i HMS og vernearbeid	Nulltoleranse mot rasisme (NB følges ikke opp med konkrete tiltak/handling)	
5	<i>Positive tiltak for like muligheter</i>	Trainee Karriereutvikling Kalle minst en ikke-vestlig søker til intervju Kjeding av tiltak til fagbrev (og garanti om jobb etter oppnådde kvalifikasjoner) Fadderordning (ikke fulgt opp) Moderat kvotering (ikke gjennomført) Vikarpolitikk som støtter kommunens mål om etnisk mangfold på alle nivåer Nettverkssamarbeid med andre aktører for å fremme etnisk mangfold i arbeidslivet	Planen i seg selv kan ses som en "like-muligheter-pakke"	
6	<i>Mangfoldsledelse/ integrering i hovedprosesser</i>			Kan funn fra bruker og behovs- / nytte diskursen ses som en driver/forløper?

\* BKA stor for basiskompetanse i arbeidslivet, og er et program for å heve grunnleggende ferdigheter i lesing (norsk), skrivning, hverdagsmatematikk og digital kompetanse. En, flere eller alle komponentene kan inngå i opplæringen, som finner sted helt eller delvis innenfor arbeidstid.

Som vi ser, fordeler handlingsplanens tiltak seg på de fleste av Wrench sine nivåer. De fleste tiltakene kan innplasseres på nivå 5, som går under benevnelsen 'positive tiltak for like muligheter'. Diskursene derimot plasseres i hovedsak på nivå 1. Vi starter med å ta for oss planens virkemidler, og går i gang med nivå 5, der de fleste tiltakene er innplassert.

### **6.3.7. Positive tiltak for like muligheter (Nivå 5)**

I typologien til Wrench kombineres på dette nivået de foregående tilnærmingene i en generell "like muligheter-pakke", og det kan være snakk om et langsiktig mål om at arbeidsstokken skal gjenspeile den etniske sammensetningen i befolkningen, slik Bergen kommune har som overordnet mål i handlingsplanen "Mangfold i praksis". I følge Wrench erkjenner man på dette nivået en slags strukturell diskriminering, hvor ekskludering av visse grupper i fortid vil

innebære at ulikheter i muligheter vil vedvare selv når de aktuelle antidiskriminerende mekanismene er fjernet. Forklaring på hvorfor det i planen satses på *rekrutteringsfremmende tiltak*, er som vi har sett ovenfor, en oppfatning av at arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn kan møte terskler og skranker som gjør det vanskeligere å nå frem i jobbsøkerprosessen, selv når de er kvalifiserte. Dette kan oppfattes å være en erkjennelse av en slik strukturell diskriminering, eller past-in-present-diskriminering, som denne formen for strukturell diskriminering også gjerne kalles. (Wrench 2007: 117). Det tas utgangspunkt i at innvandrere ofte starter fra en ufordelaktig posisjon, og det anses å være behov for visse særtiltak, uten at disse innebærer at innvandrerne får fordelaktig behandling i konkurransen om jobbene.

Her ser vi at enkelte av tiltakene i Bergen kommune faktisk går lenger enn det som Wrench omtaler som 'positive tiltak', og over i det som må kunne kalles reserverte stillinger ('affirmative action'). Både trainee-tiltaket og tiltaket med kjeding av tiltak frem mot fagbrev for innvandrere, innebærer faktisk at der stilles til rådighet stillinger for innvandrerne under trainee- og læretiden, men også etter. Traineeene og lærlingene som deltar i disse målrettede tiltakene, er garantert jobb etter henholdsvis endt traineeperiode og oppnådde kvalifikasjoner som fagarbeider.<sup>26</sup>

Samtidig er det slik at enkelte av de øvrige tiltakene, som kan plasseres under fanen 'positive tiltak' ikke er kommet i gang (forsøk med moderat kvotering og fadderordning). Når det gjelder vikarpolitikk som understøtter planens mål er det grunn til å tro at dette tiltaket først og fremst har virket i forhold til noen tjenesteområder og stillingsnivåer. Andre 'positive tiltak', som karriereutvikling, er under planlegging. Her har byrådet i Bergen blant annet vedtatt å gjennomføre et lederutviklingsprogram for potensielle ledere med innvandrerbakgrunn. Tiltaket er under planlegging, og passer veldig godt inn under Wrench's beskrivelse av 'positive tiltak'. Det settes inn en ekstra innsats for at innvandrere skal kunne konkurrere om lederstillinger, på mer "like fot" med majoriteten.

Også tiltaket der kommunen har tatt initiativ til et nettverksforum med eksterne aktører, for å fremme samarbeid om økt rekruttering og inkludering av arbeidstakere med innvandrerbakgrunn til arbeidslivet, vil vi plassere under nivå 5. Mange av tiltakene det er aktuelt å samarbeide om, vil være 'positive tiltak' (som fadderordning, karrieretorg etc).

Bestemmelsen om at minimum en søker med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn skal kalles til intervju, dersom der er kvalifiserte søkere med slik bakgrunn, er også et klart positivt tiltak. Arbeidsgiver retter en ekstra oppmerksomhet mot innvandrere, uten at disse får en direkte fordelaktig behandling i konkurransen om jobbene. Som det går frem av presentasjonen av funn i den tradisjonelle kvalitative tekstanalysen i kap. 5.2, ser vi at alle lederne i vår undersøkelse informerer om at dette er et tiltak de følger opp. Dette tiltaket er tatt inn i kommunes personal- og arbeidsreglement, og er et tiltak, eller en regel, som lederne er godt kjent med.

Selv om handlingsplanen "Mangfold i praksis" har en rekke tiltak på nivå fem i typologien til Wrench, er det ett sentralt virkemiddel Wrench peker på i sin omtale av nivået, som Bergen kommune ikke praktiserer. Det er monitorering av andel arbeidstakere med innvandrerbakgrunn. Wrench (2007) er selv inne på at dette er et tiltak hvor ulik lovgivning i ulike land gir ulike muligheter til faktisk å foreta registrering av opprinnelse og etnisk bakgrunn. Det er også ulike syn på om dette er ønskelig og forsvarlig. For norske arbeidsgivere er det ikke mulig å føre registre som kopler personer til etnisitet eller opprinnelse. Manuelle opptellinger er heller ikke en god metode i store organisasjoner (jf.

---

<sup>26</sup> Det er riktig nok et begrenset antall stillinger.

presentasjonen av Bergen kommune i kap. 2.1, der kommunen fremstår som et konglomerat med mer enn 16 000 ansatte). Ved å bestille registerbasert sysselstatistikk fra SSB, har Bergen kommune likevel prøvd å legge opp til en vis monitorering. Problemet er at statistikken ikke kan knyttes til organisatorisk struktur, og den rommer flere enn de kommunen har et ordinært arbeidsgiverforhold til.

Oppsummert under dette nivået kan vi peke på at planen selv fremstår som en "like-muligheter"-erklæring. Paradokset blir imidlertid at planen, i alle fall sett fra våre informanternes ståsted, er lite synlig, jf funn i den kvalitative tekstanalysen i kap. 5.2. Dette skal vi si noe mer om i kap. 7.

### **6.3.8. Kulturell sensitivitet (Nivå 2)**

Informerende- og bevisstgjørende tiltak overfor ledere og tillitsvalgte, har vi plassert under kategori 2 'kulturell sensitivitet'. I planens tekst fremgår det videre at reelt mangfold krever aksept for at noe kan være annerledes og majoriteten utfordres til å inkludere minoriteten. Dette innebærer i mange tilfeller at oppfatningen av hva som er normalt, viktig og riktig må utvides. Dette handler slik vi ser det bkant annet om kulturell sensitivitet. I typologien til Wrench legges det på dette nivået vekt på å legge til rette for spesielle religiøse eller kulturelle behov.

Som vi ser av presentasjonen av funn fra den kvalitative tekstanalysen i kap. 5.2, er imidlertid handlingsplanen med sine mål og tiltak nærmest usynlig for de seks lederne vi har intervjuet. Dette indikerer at det ikke har vært opprettholdt et vesentlig trykk på informerende og bevisstgjørende aktiviteter gjennom handlingsplanperioden, i alle fall ikke i sammenhenger der disse seks lederne deltar.

### **6.3.9. Kvalifisering av innvandrere (Nivå 1)**

I handlingsplanen "Mangfold i praksis" er det også tiltak med sikte på å heve grunnleggende norsksferdigheter blant arbeidstakere med innvandrerbakgrunn som har behov for det. Dette er et tiltak som hører hjemme på nivå 1 i typologien til Wrench. Wrench peker på at her rettes oppmerksomheten mot innvandrerne selv, for å oppnå integrering i samfunnet.

Språkopplæring var et utbredt tiltak i "European Compendium of Good Practice", som Wrench la til grunn for utarbeidingen av sin typologi<sup>27</sup>; den største aktiviteten av policy-komponenter i de europeiske casene lå her, selv om mange av de europeiske landene har en innvandrerbefolkning som er relativt etablert etter andre verdenskrig (Wrench 2007: 45). Wrench peker likevel på at dette er tiltak som nykommere, flyktninger og gjenforente kan ha fordeler av. Hvis vi tar profilen på innvandrerbefolkningen i Bergen kommune i betraktning, med mange flyktninger, asylsøkere og familiejenforente, og en stor andel innvandrere med kort botid (jf. kap. 2.3), er dette et tiltak som fremstår som viktig i vår kontekst. I helse- og omsorgssektoren gir denne norskopplæringen ansatte innvandrere bedre forutsetninger for å delta i ordinær kompetanseutvikling med sikte på å ta fagbrev (internt kompetanseløft med tilbud om deltakelse til alle ufaglærte assistenter i byrådsavdelingen).

---

<sup>27</sup> Jf kap 3.2.4.

I handlingsplanens tekst understrekes betydningen av at søkere til stillinger har tilstrekkelige ferdigheter i norsk. Samtidig advares det mot for strenge krav til korrekt norsk som vil være hinder for rekruttering av innvandrere.

#### **6.3.10. Utfordre rasistiske holdninger og forhindre diskriminering (Nivå 3 og 4)**

Nivå 3 og 4 i typologien handler om henholdsvis å utfordre rasistiske holdninger og å kjempe mot diskriminering. Tiltaket i handlingsplanen som handler om holdnings- og bevisstgjørende tiltak, som vi har plassert på nivå 2, kunne også vært plassert på nivå 3. På dette nivået er det en antakelse om at folks holdninger representerer en hovedhindring for å oppnå endring.

På nivå 4 i typologien finner vi tiltak som er egnet til å endre folks atferd, i tillegg til deres holdninger. Her har vi plassert tiltaket om integrering av mangfoldsperspektiv i HMS- og vernearbeid. Siden dette er et tiltak som ikke er gjennomført, er det likevel slik at det med bakgrunn i planen ikke kan sies å være et systematisk fokus på dette nivået. I planen står det at kommunen skal ha nulltoleranse mot rasisme. Det er ikke konkretisert hva dette skal innebære.

#### **6.3.11. Mangfoldsledelse/integrering i hovedprosesser (Nivå 6)**

Det siste nivået i typologien er det mest ambisiøse. Dette kan inkludere mange av eller alle elementene i de foregående tilnærmingene, men som vi har sett av teorikapittelet (jf kap. 3.2.3.) kan begrepet mangfoldsledelse også anvendes slik at det handler om å verdsette og "feire" mangfold på et mer generelt grunnlag. I typologien til Wrench henger begrepet sammen med en mangfoldsfilosofi og tilhørende praksis, integrert i en helhetlig organisasjonstilnærming.

Wrench deler dette nivået inn i to stadier. Det første er å verdsette mangfold. Her er det et positivt ønske om å jobbe for etnisk mangfold i arbeidsstyrken, og en anerkjennelse av de positive fordelene en mangfoldig arbeidsstyrke kan bringe med seg. På det andre stadiet ledes mangfoldet aktivt, slik at det utvikles en heterogen organisasjonskultur og den mangfoldig sammensatte personalgruppen bidrar til å oppfylle organisasjonens mål (ibid.)

Vi vil ikke si at noen av virkemidlene i planen hører hjemme på dette nivået, selv om tjenestebegrunnelsen vi peker på i kap. 6.3.4 går i retning av å peke på positive fordeler en mangfoldig arbeidsstyrke kan bringe med seg.

#### **6.3.12. Tjenestestedsledernes diskurs og typologien**

Hva så med tjenestestedsledernes diskurs? Med den sterke referansen til norsk språk som vi finner i alle diskursene vi har analysert, er det naturlig for oss å plassere disse på nivå 1. Det er bedre norskferdigheter som etterspørres fra de aller fleste lederne. Noen av lederne etterspør, direkte eller indirekte, en bedre tilrettelegging fra kommunens side for nødvendig språkopplæring. Dette er en påminnelse om at språkopplæringen som er satt i gang, kun retter seg mot enkelte avdelinger eller sektorer/tjenesteområder. Når vi tar opp temaet med ledere fra andre tjenesteområder, er de ikke kjent med at kommunen alt satser på slike tiltak noen steder.

Den sterke oppmerksomheten på norsk språk er tjenestestedslederne for øvrig ikke alene om å ha. I en artikkel i Bergens tidende den 2. desember 2010 gikk Sykepleieforbundet i Hordaland ut og advarte mot manglende norskferdigheter blant vikarer med innvandrerbakgrunn. Forbundet pekte på fare for pasientenes liv og helse om de ansatte ikke kan språket godt nok. Et annet ferskt eksempel er fra det største regjeringspartiets, det vil si Arbeiderpartiets, nye integreringspolitiske dokument, som skal behandles på partiets landsmøte i 2011. Her fremheves at kvalifisering i norsk er det viktigste enkelttiltaket vi kan legge til rette for å sørge for å få flere innvandrere inn i arbeidslivet.<sup>28</sup>

Det fremkommer slik, ikke bare ut fra tjenestestedslederne diskurs, men også ut fra flere andre ståsted, en etterspørsel etter tiltak på nivå 1, noe vi mener må ses i sammenheng med at en stor del av den norske innvandrerbefolkningen er relativt nyankommet (jf. kap. 2.3). Samtidig har vi gjennom diskursanalysen sett at norsk (språk) har en svært sentral plass i mangfoldsdiskursen. Vi advarer mot at (mangel på) språkferdigheter benyttes som universalforklaring på alle integrerings- og inkluderingsproblemer. Som vi har sett i analyse 1, er det en rekke andre forhold som også bør tas i betraktning, også forhold på et strukturelt nivå i virksomheten.

Mangfoldsdiskursen blant tjenestestedslederne samsvarer med en individuell tilnærming og en liberal tradisjon. Tiltakene i handlingsplanen "Mangfold i praksis" fordeler seg på flere av nivåene i Wrench sin typologi, og rommer også tiltak som skal kompensere for strukturelle forhold, som gir innvandrere ulemper på arbeidsmarkedet. Samtidig så ser vi at ikke alle tiltakene som retter søkelyset på majoritetens holdninger og handlinger, samt strukturelle forhold, har hatt like stor gjennomføringskraft.

Er det så bare på nivå 1 vi mener at diskursene hører hjemme? Vi finner det interessant å stille spørsmål ved om bruker- og behovs-/nyttediskursens fremheving av fremmedspråk og kulturkompetanse innvandrere kan bringe med seg som noe verdifullt i norsk arbeidsliv, kan ses som et forstadium til den verdsettingen av mangfold som nivå 6 kjennetegnes av.

### **6.3.13. Oppsummering og konklusjoner analyse 2**

I kapittel 6.3. har vi sett de fire diskursene fra vår diskursanalyse opp mot annen forskning, og oppsummert hva vi anser som kjennetegn ved mangfoldspolitikken diskurs på tjenestestedsnivå. Vi har sett på hvordan diskursene samsvarer med begrunnelser for endring som fremkommer i handlingsplanen "Mangfold i praksis", og vi har ved hjelp av en seksdelt typologi (Wrench 2007) sett diskursene i forhold til planens tiltak (virkemidler for endring).

Spissformulert kan vi si at konklusjonen på forskningsspørsmål nr 2 blir at mangfoldspolitikken diskurs kjennetegnes ved en sterk vektlegging av norsk språk. Brukerargumenter anvendes likevel for å tilsette flere arbeidstakere med innvandrerbakgrunn, argumenter som samsvarer med handlingsplanens begrunnelser for mangfold (tjenestebegrunnelser). Handlingsplanens begrunnelser går likevel lenger enn til å peke på hensynet til tjenestene, planen vektlegger også begrunnelser knyttet til forventet arbeidskraftbehov og samfunnsansvar/demokrati.

Vi anser at mens ledernes begrunnelser først og fremst er på et mikronivå, rommer planen også begrunnelser på et makronivå. På mikronivået handler det om enhetens tjenester og

---

<sup>28</sup> Les mer på <http://arbeiderpartiet.no/Politikken/Landsmoetet-2011/Integreringspolitisk-dokument>

brukere, mens det på makronivået også fokuseres på overordnede samfunnsmessige dimensjoner. Vi har i kap. 3.1. redegjort for henholdsvis en liberal og en radikal tradisjon knyttet til mangfold og mangfoldsteori. Vi mener at det går an å knytte mikro-begrunnelsene til den liberale tradisjonen, mens det kan være tjenlig å se makro-begrunnelsene ut fra en radikal tradisjon. Slik ser vi at den radikale tradisjonen er å spore også i vår kontekst (i planen) selv om Norge først og fremst tilhører en liberal tradisjon.

Når det gjelder planens tiltak, plasserer disse seg med god spredning innenfor de ulike nivåene i Wrench sin seksdelte typologi. Dog er det et svakt eller nærmest fraværende fokus på diskriminering som tema. Dette er, slik vi ser det, i tråd med den liberale tradisjonen.

Ledernes diskurs peker nærmest utelukkende i retning av kompetanseheving (særlig norskopplæring) for innvandrere.<sup>29</sup> Vi våger likevel å stille spørsmål om vektleggingen av brukerargumenter kan ses som et (tidlig) forstadium til nivå 6, som handler om diversity management/mainstreaming. På dette nivået verdsettes mangfold; mangfold ses som verdifullt for bedriften. Handlingsplanen "Mangfold i praksis" har ikke tiltak som vi vil plassere på dette nivået, men det vi har kalt tjenestebegrunnelsen for planen, kan også peke i retning av vurderinger der mangfold ses som verdifullt for bedriften.

---

<sup>29</sup> Her må vi ta forbehold om at en fullstendig diskursanalyse på hele intervjumaterialet kunne gitt et annet resultat.

## **7. Sammenfatning og konklusjoner**

### **7.1. Hva har vi gjort i avhandlingen?**

I denne avhandlingen har vi, gjennom et casestudium i Bergen kommune, satt søkelyset på mangfoldspolitikk. Vi har tatt utgangspunkt i kommunens plan for å rekruttere og inkludere arbeidstakere med innvandrerbakgrunn, og gjennomført kvalitative intervjuer med seks ledere på tjenestestedsnivå. Gjennom tradisjonell kvalitativ tekstanalyse har vi funnet *annerledeshet* som en hovedkategori når det gjelder ledernes erfaringer med mangfold på arbeidsplassen. Gjennom diskursanalyse har vi avdekket en *kvalifikasjonsdiskurs*, en *brukerdiskurs*, en *økonomidiskurs* og en *behovs-/nyttediskurs*. *Norsk språk* fremstår som sentralt i alle diskursene, og aller sterkest i kvalifikasjons- og økonomidiskursen. Sammenfattet vil vi kalle de fire diskursene for mangfoldspolitikkens diskurs blant tjenestestedslederne.

Funnene fra undersøkelsen har vi brakt med oss videre når vi i henholdsvis analyse 1 og analyse 2 har svart på følgende forskningsspørsmål:

1. *Hvordan kan tjenestestedslederes erfaringer med mangfold forstås i lys av mangfoldsteori?*
2. *Hva kjennetegner mangfoldspolitikkens diskurs blant tjenestedslederne og hvordan samsvarer diskursen med begrunnelser og virkemidler for endring som gis i handlingsplanen "Mangfold i praksis"?*

Den overordnede problemstillingen for vårt casestudium er:

*Hvilke faktorer bidrar til og hvilke faktorer hindrer økt mangfold på tjenestestedsnivå i Bergen kommune?*

I dette avsluttende kapittelet vil vi ut fra sammenfatning og konklusjoner fra våre to delanalyser, besvare denne problemstillingen.

### **7.2. Hvilke faktorer bidrar til og hvilke faktorer hindrer økt mangfold på tjenestestedsnivå i Bergen kommune?**

Vi har gjort noen metodiske valg underveis i vårt studium, som har konsekvenser for den videre behandlingen av data. Blant annet har vi gjennomført en todelt analyse av det empiriske materialet, hvor vi har prøvd ut ulike metoder for tekstanalyse. Dette er et valg vi mener gir bredde i tilnærmingen til det empiriske materialet, men det har også som konsekvens at vi sitter med en todelt analyse og drøfting i kap. 6. Dette kan på noen områder ha konsekvenser for konklusjonenes utsagnskraft. Dette vil vi kommentere nedenfor, på de områder vi mener det har relevans.

Først ser vi på de to delanalysene vi har gjennomført i kap. 6, for å svare på hvilke faktorer som fremmer og hemmer mangfold på tjenestestedsnivå. Deretter følger en samlet konklusjon.



## *Analyse 1*

I analyse 1 har vi drøftet ledernes erfaringer med det som er annerledes i lys av mangfoldsteori. Nærmere bestemt har vi sett på ledernes erfaringer i lys av teori om a) *mangfoldsledelse*, b) *dikotomien "vi" - "de"* og c) *teori om diskriminering, rasisme og rasialisering*.

Ideen om mangfoldsledelse kan trolig i seg selv være en drivkraft for økt mangfold. Mangfoldsledelse bygger på ideen om at mangfold lønner seg og kan ses som en ny human resource management -strategi, som alt er utbredt i USA og England. Vi kan være fristet til å se strategien som en organisasjonsidé på reise (Røvik 2007). Imidlertid er det noen forutsetninger som bør være tilstede for at mangfoldsledelse skal slå an. Ved enhetene som har inngått i vår studie er det få arbeidstakere med innvandrerbakgrunn, og enkelte av enhetene har også få brukere med innvandrerbakgrunn. Fortsatt er andelen innvandrere i befolkningen relativt liten, og store deler av innvandrerbefolkningen har kort botid. Spørsmålet er om mangfoldsledelse under slike omstendigheter vil føles relevant.

Det blir et spørsmål om våre enheter på tjenestestedsnivå i dag vil være moden for mangfoldsledelse. Et vesentlig funn i vår undersøkelse er at mangfold er krevende (det motsatte av grunnideen i mangfoldsledelse). Likevel gir lederne uttrykk for en grunnleggende positiv holdning til temaet. Konklusjonen blir at mangfoldsledelse nok kan fremme mangfold på tjenestestedsnivå, men denne organisasjonsideen vil trolig ikke oppleves som relevant i virksomheter med lite innslag av mangfold blant ansatte og/eller brukere. I følge Wrench (2007) vil det i en nordisk kontekst også være utenkelig å lykkes med mangfoldsledelse uten at arbeidstakerorganisasjonene aktivt er med å utvikle og implementere strategien.

Som vi har sett i teorikapittelet (3.2.3.) reises det fra ulike hold kritikk mot mangfoldsledelse som strategi og konsept (Wrench 2007). Noe av kritikken går på at mangfoldsledelse kan komme i stedet for et mer strukturelt fokus, der søkelyset settes på mekanismer som bidrar til å reprodusere ulikhet og ekskludere visse grupper. Noe av kritikken går også på at alle former for mangfold blir like viktig, og at mangfold med det blir et utvannet begrep. Atter andre mener at fordelene med mangfold overvurderes, uten at det er empirisk belegg for dette. Vi har sett at mangfold er et elastisk begrep; det er ikke "ferdigforhandlet" hva som ligger i dette begrepet. Handler mangfold først og fremst om individualisering, personliggjøring og valg (Cooper i Newman & Clarke 2009), eller innebærer det en tilnærming der diskriminering skal håndteres uavhengig av om det er ulovlig eller ikke (Thompson 2006)?

Norge tilhører en liberal tradisjon, hvor fokus først og fremst er på individet. Begreper som diskriminering og rasisme er mindre fremtredende. Samtidig ser vi i vårt materiale at der finnes grader av "annerledeshet"; der er funn som tyder på at det er forskjell mellom det å være synlig og ikke synlig minoritet. Ved hjelp av "vi"- "de"-dikotomien, har vi sett at det i en akkulturasjonsprosess er nødvendig å sette søkelyset på både majoritetens og minoritetens tilpasning. Økt fokus på akkulturasjon i flerkulturelle arbeidsmiljø vil trolig være en faktor som kan bidra til å fremme økt mangfold på arbeidsplassen.

Det vil være ulike synspunkter på hva som fremmer og hva som hemmer økt mangfold på arbeidsplassen avhengig av om man er plassert innenfor en radikal eller en liberal tradisjon. Selv om Norge først og fremst tilhører en liberal tradisjon, er det funn i vårt materiale som tyder på at strukturelle forhold kan ha betydning. En av informantene peker på at forutsigbarhet og struktur i arbeidet er et suksesskriterium for inkludering av arbeidstakere med innvandrerbakgrunn. Dette tror vi informanten kan ha rett i. Søkelys på hvordan strukturelle forhold kan inkludere eller ekskludere minoriteter, kan være en avgjørende faktor

for økt mangfold. Manglende søkelys på strukturelle forhold på arbeidsplassen, kan i verste fall hindre mangfold og føre til indirekte diskriminering, uten at majoriteten eller ledelsen er klar over at det er dette som skjer.

Lederne i vår undersøkelse har bevisste tanker om hvordan mangfold bør håndteres. Positiv og aktiv innstilling blant lederne er en faktor som kan fremme mangfold på arbeidsplassen. Det kan tyde på at en viss mengde mangfold kan generere interesse for mer. Vi ser at erfaringer med mangfold blant brukere genererer positiv holdning til mangfold i personalet. Samtidig ser vi at det som er annerledes i stor grad oppleves som utfordrende; dette kan være en faktor som hindrer økt mangfold på tjenestestedsnivå. Lederne har mer fokus på det som hemmer mangfold enn det som fremmer det.

Det er få arbeidstakere med annen bakgrunn enn norsk i enhetene. Noen av enhetene har også få brukere med innvandrerbakgrunn. Dette er en faktor som kan hindre økt mangfold (og mangfoldsledelse). At innvandrerbefolkningen i Bergen fortsatt er relativt liten, bidrar og til å begrense mangfold på arbeidsplassen.

Ved å se ledernes erfaringer med det som er annerledes ut fra en "vi"- "de" dikotomi, synliggjør vi at det kan ligge strukturelle forhold og kognitive forståelser i det som i utgangspunktet oppfattes som nøytral praksis. Ved å se et saksfelt ut fra ulike ståsted, kan vi få ny forståelse og andre erkjennelser enn det vi har i utgangspunktet. Søkelys på strukturelle forhold og kognitive forståelser, som plasserer mennesker i inn- og utgrupper, kan synliggjøre diskrimineringsbegreper som relevante. Informantene i vårt materiale er opptatt av holdninger, men diskriminering er i liten grad et tema. I den grad rasisme overfor ansatte er et tema, knyttes det først og fremst til visse brukergrupper. I arbeidsmiljøet kan det være visse uheldige utsagn fra enkelte, men dette oppfattes ikke å være vondt ment. Likevel kan det være sårende for den det gjelder. Ved å anlegge teori om diskriminering, rasisme og rasialisering får vi fokus på at handlinger ikke trenger å være intendert for å være å anse som diskriminerende. Mangel på anerkjennelse av dette, kan etter vårt syn bidra til marginalisering og ekskludering og slik virke mot målet om mangfold og inkludering.

## *Analyse 2*

Vi har sett av diskursanalysen at norsk språk står svært sterkt i mangfoldsdiskursen. Kommunen leverer brukerrettete tjenester, og norsk språk blir både et nødvendig kvalifikasjonskriterium, og en del av det som vektlegges når skikkethet (personlig egnethet) vurderes. I tillegg har vi sett at ledes behov for å håndtere usikkerhet og redusere risiko kan resultere i at søkere med annen bakgrunn enn norsk velges bort. Dette er åpenbart forhold som hindrer rekruttering av arbeidstakere med innvandrerbakgrunn, og med det økt mangfold på tjenestestedsnivå. Samtidig har vi i diskursanalysen sett at enkelte arbeidstakere med innvandrerbakgrunn assosieres med positive nærværsfaktorer, som høy arbeidsmoral, lavt sykefravær, god innstilling til arbeidet etc. Hensynet til nye brukergrupper kan også være et argument for å vektlegge kvalifikasjoner innvandrerne har eller forventes å ha med seg. Dette er forhold som muligens kan virke fremmende for økt mangfold. Vi sier *muligens*, siden antallet arbeidstakere med innvandrerbakgrunn er lavt i alle enhetene vi har hatt med i vår undersøkelse.

Det lave antallet arbeidstakere med innvandrerbakgrunn mener vi også må ses i sammenheng med det som er konteksten i Bergen, jf statistikk over innvandrerbefolkningen i Bergen som er presentert i kap. 2.3. Forhold knyttet til innvandrerbefolkningens demografi, botid i Norge,

samt utdanningsbakgrunn kan også virke hemmende (eller fremmende) for mangfold på arbeidsplassene i Bergen kommune. For enheter som stiller spesifikke profesjonskrav (for eksempel i undervisningsstillinger og til helsepersonell), vil det være avgjørende at søkerne fyller de formelle kravene om offentlig godkjent utdanning. Slike stillinger utgjør en stor andel i Bergen kommune; for eksempel utgjør undervisningsstillinger mer enn 20 % av alle årsverk i kommunen (tall fra kommunens HR-system).

Vi ser slik at faktorene som bidrar til og faktorene som hindrer økt mangfold på tjenestestedsnivå er sammensatte. Formalkompetanse og norskspråklige kvalifikasjoner synes ikke å være til å komme utenom. Samtidig er det åpenbart at rekruttering og inkludering handler om mer enn dette; det handler også om utøvelse av skjønn, der det for mange stillinger er snakk om vurderinger av ulike typer kompetanse. Forhold knyttet til skikkethet (personlig egnethet) tillegges som vi har sett også stor vekt. Det er med andre ord grunn til å sette søkelyset på de *vurderingene* som gjøres i rekrutteringssituasjonen.

Vi har i analyse 2 i kap. 6.3, sett mangfoldsdiskursen på tjenestestedsnivå opp mot de begrunnelser for mangfold som gis i handlingsplanen "Mangfold i praksis". Her kommer vi til et punkt der vårt metodiske valg om en todelt analyse får konsekvenser for analysens utsagnskraft. Her kunne en samlet analyse av et helhetlig materiale gitt et noe mer differensiert resultat. Med dette forbeholdet kan vi peke på at det er handlingsplanens begrunnelse om at mangfold i ansattegruppen vil være bra for tjenestene til en mer mangfoldig brukergruppe, som samsvarer best med mangfoldsdiskursen. I mangfoldsdiskursen vektlegges også brukerargumenter som en drivkraft for økt mangfold.

Også når vi skal knytte mangfoldsdiskursen opp mot Wrench sin typologi, ser vi konsekvensen den todelte tekstanalysen får for analysens utsagnskraft. I diskursanalysen fremkommer norsk som et så betydningsfullt begrep (nodalpunkt) at det gir betydning til andre tegn i alle diskursene. Det er (opplæring i) norsk språk som blir stående som det mest sentrale, hvilket hører hjemme på nivå 1 i typologien. Vi finner i diskursanalysen ikke noe som hører hjemme på de andre nivåene, hvilket vi muligens ville ha gjort hvis vi hadde lagt til grunn den helhetlige kvalitative tekstanalysen. Vi antyder ut fra diskursanalysen at brukerargumentene i bruker- og behovs-nyttediskursen muligens kan være et (tidlig) forstadium til nivå 6 i typologien. På nivå 6 verdettes mangfold, før en går over til å mer aktivt lede mangfoldige ansattegrupper og team. Vi har sett i analyse 1 (kap. 6.2) at virksomhetene i dag ikke kan sies å være kjennetegnet av mangfoldsledelse. Heller ikke planen har tiltak som vi vil plassere inn på dette nivået. Så dette blir kun en tankeøvelse. Vi vil i den sammenheng likevel påpeke at det, ved en eventuell satsing på mangfoldsledelse i kommunen, blir viktig å arbeide med både translasjon og konfigurasjon av dette konseptet for å tilpasse og forankre det i en norsk og bergensk kontekst (jf. Røvik 2007 om organisasjonsideer på reise).

Når vi har analysert virkemidlene i handlingsplanen "Mangfold i praksis" i lys av Wrench sin seksdelte typologi (jf. tabell 6.1) ser vi at kommunens tiltak sprer seg på flere nivåer. Når vi tar høyde for at ikke alle tiltak er kommet i gang, ser vi at der er svakt fokus på særlig nivå 3 og 4, som går på henholdsvis å utfordre rasistiske holdninger og forhindre diskriminering. I hvilken grad dette faktisk forhindrer økt mangfold har ikke vi belegg for å si noe om. Ut fra vår teoretiske drøfting av annerledeshet i analyse 1, har vi imidlertid sett at særlig innenfor en radikal, postkolonial tradisjon anses det som helt nødvendig å ha en offensiv tilnærming til forhold som diskriminering og rasisme.

Bergen kommune har mange tiltak på nivå 5 i typologien, som handler om positive tiltak. Noen av disse går lenger enn å bare være positive tiltak i det de faktisk innebærer reserverte

stillinger til innvandrere. Andre innebærer en oppmerksomhet på innvandrerne uten at disse får en positiv forskjellsbehandling. Vi har ikke ut fra vår studie belegg for å si noe om effekten av disse tiltakene. Det vi kan si noe om, men som vi ikke har gjort til et hovedpoeng i vår analyse, er planen i seg selv, og hvilken synlighet den har for lederne i vår undersøkelse. Dette kommer vi nærmere inn på i kap. 7.3 nedenfor.

### *Konklusjon*

Vi har i sluttfasen av vårt arbeid med denne avhandlingen bestemt oss for at tittelen på prosjektet bør være *Når løsningen er problemet*. Denne frasen beskriver det vi sitter igjen med som et hovedinntrykk etter denne casestudien. Samtidig som mangfold er målet (og omtales som en løsning for fremtiden ut fra flere begrunnelser, jf. handlingsplanen "Mangfold i praksis"), er det samtidig det som er annerledes som er hovedutfordringen - det vil si problemet.

I begrepsgjennomgangen i kap. 3.2.2. redegjorde vi for begrepet 'mangfold' opp mot det engelske begrepet 'diversity'. Implisitt i begrepet diversity ligger det nettopp at noe er forskjellig og annerledes. Her er vi kanskje ved en kjerne i forhold til hvilke faktorer som bidrar til og hvilke faktorer som hindrer økt mangfold på tjenestestedsnivå i Bergen kommune. I kapittel 3.2.2. antydte vi en minimumsforståelse av begrepet 'mangfold', som innebærer en sammensetning av mennesker med ulik etnisk eller nasjonal opprinnelse, det vil si flerkulturalitet. Når mangfoldsbegrepet ikke blir pakket opp og drøftet nærmere, vil det være en fare for at det blir oppfattet som et overordnet mål det er riktig å slutte opp om, men hva mangfold faktisk innebærer, snakkes det mindre om. Derfor blir paradoksalt nok løsningen også problemet. Vårt svar på dette blir at et sterkere søkelys på akkulturasjon, blir nødvendig for å lykkes med å nå de vedtatte målene om å rekruttere og inkludere flere arbeidstakere med innvandrerbakgrunn. Vår anbefaling er at det i denne forbindelse settes søkelys på både individuelle, men også strukturelle forhold.

### **7.3. Studiens begrensninger**

I innledningskapittelet redegjorde vi for at vi var interessert i hvordan tjenestestedsledere oppfatter mangfold i praksis. Formuleringen kunne oppfattes på to måter, den kunne henseile på handlingsplanen "Mangfold i praksis", men kunne også vise til det praksisfeltet lederne står i. Undersøkelsen vår har i hovedsak dreid seg om det siste. Lederne er riktig nok blitt spurt om sitt forhold til planen, men vi har ut fra vårt teorivalg og våre forskningsspørsmål ikke prioritert å følge opp disse funnene i analyser eller drøfting. Det betyr ikke at funnene er uinteressante.

Vi kommenterte i kapittel 1.3. at Bergen kommune etter hvert kan sies å være god til å utvikle overordnede planer om mangfold og likestilling, men at vår erfaring er at det gjerne oppstår et gap mellom overordnet policy og implementering i praksis. Samtidig var vi klar på at vi ikke gjennom dette prosjektet tok mål av oss til å gjennomføre en implementeringsstudie av handlingsplanen "Mangfold i praksis". En implementeringsstudie kunne det i aller høyeste grad vært interessant å gjennomføre. Funn i vår undersøkelse tyder også på det, jf. kap. 5.1.3. Vi har sett at for lederne i undersøkelsen er planen lite synlig; den følges ikke opp i styringskanalen, og at tiltakene vurderes som lite rettet mot eller aktuelle for enhetene. Unntaket er, som vi har vært inne på tidligere, bestemmelser om å kalle inn minimum en

søker med ikke-vestlig bakgrunn til intervju. Den primære referansen lederne oppgir her er imidlertid personal- og arbeidsreglementet og ikke først og fremst handlingsplanen.

At planen er så lite synlig for lederne, kan vitne om lav prioritering fra nivået over i linjen, noe flere av lederne er inne på i intervjuene. På spørsmål fra oss om hvordan informantene ser implementeringen av denne planen opp mot annet planverk i kommunen kommer det tydelig frem at andre planer og styrende dokumenter som kommer fra egne byrådsavdelinger og fagkanaler går foran.

Å gjennomføre en implementeringsstudie ville som sagt vært interessant, men det ville krevd et annet fokus, et annet teorivalg og andre forskningsspørsmål en det vi i denne studien har tatt utgangspunkt i. Blant annet kunne det vært interessant å undersøke forhold knyttet til iverksetting ut fra institusjonell teori. Både et kulturperspektiv, og et myteperspektiv kunne vært relevant. (Christensen m.fl. 2009). Maktteori kunne også vært anvendt (f.eks. Christensen og Jensen 2006). Særlig den andre maktdimensjonen som handler om indirekte makt kunne vært interessant ved en analyse av iverksettingen. Dette er et tema som kunne vært gjenstand for en egen avhandling.

Her nøyer vi oss med å peke på at det er grunn til å stille spørsmål ved handlingsplanens betydning som drivkraft for mangfold på tjenestestedsnivå. Vi skal selvsagt ikke utelukke at den har en indirekte betydning for lederne i vår undersøkelse, ved at den gir politiske signaler. På et konkret virkemiddelnivå, er det likevel interessant at det er kommunens personal- og arbeidsreglement lederne er opptatt av og kjenner best til (jf. kap. 5.4). Disse funnene kunne - og burde - vært utforsket nærmere, ikke minst fordi de også høyst sannsynlig ville være interessante for implementering av overordnet policy generelt. Det er ikke bare på dette feltet en stor kommune opplever at det kan være stor avstand fra overordnet plan til endring i praksisfeltet. Vil derfor ta dette temaet med på vår liste med forslag til videre forskning, som vi presenterer nedenfor.

#### **7.4. Tanker om videre forskning**

Vi har i teorikapittelet vært inne på at vi kunne ha løst dette prosjektet på flere måter. Vi har vært ute etter å få en dypere innsikt i erfaringer og språkbruk omkring mangfold på tjenestestedsnivå. Samtidig har vi sett det som naturlig å ta utgangspunkt i teori om mangfold i arbeidslivet, siden studien handler nettopp om mangfold på arbeidsplassen. Vi har også lagt til grunn noen teoretiske perspektiver, som knytter prosjektets forskningsspørsmål an til mer overordnede strukturelle forhold. Det at vi har vært opptatt av å dra veksler på både en liberal og en radikal forskningstradisjon, gjør at vi har beveget oss på både det vi vil kalle et mikro- og et makronivå.

På et mikronivå rettes fokuset mot virksomhetens behov og brukere, innvandrernes ferdigheter og egenskaper, interne forhold i virksomheten, samt prosedyrer og praksis ved rekruttering, herunder ledernes vurderinger av kostnader og risiko. På et makronivå handler det om mer overordnede perspektiver, som f.eks. strukturell diskriminering og rasialisering. I vår avhandling beveger vi oss litt frem og tilbake i disse perspektivene. Videre forskning burde rendyrket perspektivene og sett nærmere på koplinger mellom disse. Vi har sett at handlingsplanen "Mangfold i praksis" har begrunnelser på både et mikro- og et makronivå. Samtidig er det ledernes rammebetingelser og handlinger på mikronivå som er avgjørende for å oppnå resultater på makronivå.

Et forhold vi alt har vært inne på er at handlingsplanen "Mangfold i praksis" har lite oppmerksomhet i enhetene på tjenestestedsnivå. En implementeringsstudie kunne gitt nyttig kunnskap om dette, jf. kap. 7.3. over. En slik studie kunne hatt generell interesse også utover akkurat dette temaet. Som vi alt har nevnt i teorikapittelet og i kap. 7.3. over, ville institusjonell teori være naturlig å anvende innenfor en implementeringsstudie, for å få en diskusjon rundt hvordan rasjonelle strategier (planer, vedtak m.v.) møtes og følges opp i en kompleks virkelighet. Maktteori kunne óg vært anvendt her. Vi ser også at det kunne vært nyttig å dra vekslers på strategifaget og teori om strategisk endringsledelse.

Institusjonell teori kunne også vært anvendt for å undersøke mangfoldspolitikkenes legitimitet nærmere. Det kunne være interessant å anvende Scotts tre pilarer for institusjoner (Scott 2008) og analysere lederens erfaringer og mangfoldsdiskursen i lys av disse. Vi har sett gjennom den kvalitative tekstanalysen, at lederne legger stor vekt på kommunens personal- og arbeidsreglement, og er opptatt av å følge lover. Planen er mindre synlig. Samtidig opplever vi at lederne ønsker å være lojale mot og støtte opp under målet om mangfold, men hovedfokuset er, som vi har sett, på hvorfor det er krevende å forholde seg til mangfold. Hvor henter lederens institusjonaliserte forestillinger og praksiser sin begrunnelse og legitimitet? Er det regulative, normative eller kulturelt-kognitive mekanismer som har størst betydning?

Et siste tema vi vil peke på som kan - og bør - følges opp med forskning, er hvordan dette feltet ser ut fra innvandrers ståsted. Vi har, som etnisk norske seniormedarbeidere, gjennom denne casestudien produsert kunnskap om mangfold som tema sammen med (i hovedsak) etnisk norske ledere. Det har vært et naturlig valg for oss ut fra det som var vårt utgangspunkt og vår problemstilling. Likevel vil ikke vi undervurdere betydningen av å få frem innvandrere stemmer. Hvilke faktorer bidrar til og hvilke faktorer hindrer mangfold i arbeidslivet, sett fra innvandrernes eget ståsted? Likeledes er tillitsvalgte en sentral aktør på arbeidsplassen. Både i forhold til rekruttering, men og i forhold til temaer som diskriminering, og inkludering mer generelt, mener vi det er interessant å rette søkelyset mot tillitsvalgtes - og vernetjenestens - forståelser.

Dette er ideer til videre utforskning, og ikke noe vi kan gå videre inn på her. Her vil vi avrunde avhandlingen med en oppsummering av det vi vil kalle læringspunkter.

## **7.5. Læring**

Som vi har vært inne på både i innlednings- og metodekapittelet i denne avhandlingen, er vi praktikere ansatt i Bergen kommune. Siktemålet vårt med MPA-studiet, og med denne avhandlingen, har vært økt innsikt i teoretiske og empiriske perspektiver som kan gjøre oss til bedre praktikere og mer effektive endringsagenter i egen organisasjon. I arbeidet med denne avhandlingen har vi fått prøvd oss som forskere. Undersøkelsen vi gjennomførte i praksisfeltet, blant tjenestestedsledere i kommunen, var ett av høydepunktene i arbeidet. I tillegg til at vi har lært noe om å gjennomføre undersøkelser, har vi også fått en dypere innsikt i feltet vi har studert. Dette vil komme til nytte gjennom vår egen arbeidsutførelse. Samtidig mener vi at vi, med bakgrunn i vårt casestudium, har belegg for å sette opp noen anbefalinger og/eller kritiske faktorer som kan ha betydning ved videreutvikling av strategier på mangfoldsfeltet i Bergen kommune. Anbefalingene gis med forbehold om at vår studie ikke har fremskaffet generaliserbar kunnskap. Studien har vært kvalitativ. Grundige metodiske overveielser i forkant og underveis, gjør oss imidlertid ganske trygg på at kunnskapen vi har fremskaffet er gyldig og overførbar, i alle fall innad i Bergen kommune.

Anbefalingene er som følger:

- Virkemiddelbruk på overordnet organisasjonsnivå (konsernnivå) bør reflektere opplevde behov på tjenestestedsnivå i større grad enn i dag. Erfaringer fra tjenestestedsnivå bør etterspørres når overordnet policy utarbeides.
- Mangfold er et fleksibelt begrep og det bør settes søkelys på ulike forståelser av både dette begrepet og andre relaterte begreper. Det vil kunne øke forståelsen av hva saksfeltet innebærer, samt at det er ulike oppfatninger av både hva mangfold (og integrering) er, samt av hvilke strategier man bør anvende for å oppnå det. At språket holdes levende og ikke tas for gitt, vil høyne både kunnskapsnivået og presisjonen i diskursen blant flere praktikere enn oss. Samtidig vil "innleiret diskurs" kunne avdekkes.
- Selv om Wrench (2007) operer med kvalifisering og språkopplæring for innvandrere på det laveste nivået i sin typologi, er det mye som tyder på at nettopp språkopplæring og kvalifisering av innvandrere er et nødvendig tiltak i vår sammenheng. Behovet for norsk språk står svært sentralt i mangfoldsdiskursen på tjenestestedsnivå. Dette korresponderer med andre funn (Tronstad 2010), og bør ses i sammenheng med innvandrerbefolkningens sammensetning, utdanningsbakgrunn og botid. Kommunen er dessuten en arbeidsplass som stiller spesifikke kompetansekrav til mange av sine stillinger. Kvalifiseringstiltak er derfor viktig.
- Virkemiddelbruken bør være best mulig gjennomtenkt til enhver tid. Typologien til Wrench kan anvendes som et rammeverk for å få en oversikt over hvilke virkemidler som til enhver tid er de mest aktuelle.
- Studien vår har vist at Bergen kommune har et svakt søkelys på diskriminering, rasisme og rasialisering. Vårt teoretiske perspektiv med radikal vs liberal tradisjon, samt typologien til Wrench, har synliggjort dette. Det er viktig at kommunen har en aktiv og uttalt holdning til at diskriminering og rasisme/rasialisering skal håndteres ledelsesmessig, i den grad det forekommer. Indirekte diskriminering, som gjerne forekommer på et strukturelt plan, må håndteres ved at kommunale arbeidsplasser retter søkelyset mot egen innarbeidet praksis, hvor der kan være ekskluderende mekanismer som er vanskelig å få øye på.
- Vurdering av usikkerhet og risiko ved rekruttering er et tema som bør drøftes særskilt ved utvikling av rekrutteringspolicy og ved kurs i rekruttering. Likeledes er vurdering av skikkethet et område som bør drøftes med tanke på flerkulturell rekruttering. Her anvendes det mye skjønn, og det er viktig å ha et reflektert forhold til hva dette skjønnet består i.

## Litteraturliste

- Andersen, N. Å. (1999): *Diskursive analysestrategier, Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne
- Bergen kommune (2010 rev.): Personal og arbeidsreglement for Bergen kommune
- Bergen kommune (2007a): "Mangfold i praksis. Handlingsplan for rekruttering og inkludering av arbeidstakere med innvandrerbakgrunn 2007-2010"
- Bergen kommune (2007b). Bystyresak 139-07.
- Bergen kommune (1998): "Mangfold gir muligheter. Handlingsplan for integrering av innvandrere og flyktninger i Bergen 1998 - 2001"
- Christensen, S. og Jensen, P.E. D. (2006): *Kontrol i det stille - om magt og deltakelse* (2. udgave). København: Samfundslitteratur
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. og Røvik, K. A. (2009): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Coghlan, D. and Brannick, T (2008): *Doing action research in your own organization*. London: Sage Publications Ltd.
- Creswell, J.W. (2007): *Qualitative inquiry & research design. Choosing among five approaches*. London UK: Sage Publications
- Gullestad, M. (2002): *Det norske sett med nye øyne: Kritisk analyse av norsk innvandringsdebatt*. Oslo: Universitetsforlaget
- Heywood, Andrew (2007): *Politics*. Palgrave Macmillan, New York
- Jacobsen, D.I. (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskaplig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.
- Jensen, R. S. og Orupabo, J. (2010): "Evaluering av forsøket med moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn", Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Jewson, N. and Mason, D. (1992): "The theory and practice of equal opportunities policies: liberal and radical approaches" i Braham, P., Rattansi, A. and Skellington, R. (red.): *Racism and antiracism*. London: Sage Publications Ltd.
- Jørgensen, M. W. og Phillips, L. (1999): *Diskursanalyse som teori og metode*. Fredriksberg: Roskilde universitetsforlag: Samfundslitteratur
- Kvale, S. (2007): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion m.v. Lov 2005-06-03 nr. 33.
- Mathisen, W. C. (1998): *Diskursanalyse for statsvitere: Hva, hvorfor og hvordan*. Forskningsnotat 1/1997. Institutt for statsvitenskap, Det samfunnsvitenskaplige fakultet, Universitetet i Oslo.



- Newman, J. & Clarke, J. (2009): *Publics, Politics & Power. Remaking the Public in Public Services*. London, Sage Publications Ltd.
- NOU 2011: Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet.
- Nyeng, F. (2008): *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Opstad Leiv (2006): *Økonomistyring i offentlig sektor*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Rogstad, J. (2000): *Mellom faktiske og forestilte forskjeller, Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet*, Institutt for samfunnsforskning 2000
- Rogstad, J. (2007): *Demokratisk fellesskap Politisk inkludering og etnisk mobilisering*. Oslo: Universitetsforlaget
- Rogstad, J. og Midtbøen, A. H. (2009): *Rasisme og diskriminering. Begreper, kontroverser og nye perspektiver*. Oslo: Norges forskningsråd
- Rogstad, J. og Midtbøen, A. H. (2010): "Den utdannede, den etterlatte og den drepte: - Mot en ny forståelse av rasisme og diskriminering" i *Sosiologisk tidsskrift* 1/10, Oslo
- Ry Nielsen, J. C. og Repstad, P. (2006): "Når mauren også skal være ørn – om å analysere sin egen organisasjon" i Nyeng F. og Wennes G. (red): *Tall, tolkning og tvil bak metodevalg i økonomi, ledelse og markedsføring*. Oslo: Cappelen
- Røvik, K. (2007): *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Sam, D. L. (2010): "Akkulturasjon i flerkulturelle arbeidsmiljøer" i Sandal, G. M. (red): *Kulturelt mangfold på arbeidsplassen, Utfordringer og virkemidler*, Bergen: Fagbokforlaget
- Scott, W. R. (2008): *Institutions and organizations – ideas and interests* (Third edition). Thousand Oakes, California: Sage Publications
- Schwartz, S. H. (2010): "Kulturelle verdier i arbeidslivet" i Sandal, G. M. (red): *Kulturelt mangfold på arbeidsplassen, Utfordringer og virkemidler*, Bergen: Fagbokforlaget
- SOU 2005:41: *Bortom Vi och Dom: Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*.
- Thompson, Neil (2006): *Anti-discriminatory practice*. Palgrave, Basingstoke UK.
- Stortingsmelding nr. 49, 2003-2004. Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Tronstad, K. R. (2010): *Mangfold og likestilling i arbeidslivet. Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte*. Oslo: Fafo.
- Wennes, G. (2006): "Jakten på den avhengige variabel – om kvantitative idealer i ledelsesforskning og casestudier som alternativ" i Nyeng F. og Wennes G. (red): *Tall, tolkning og tvil bak metodevalg i økonomi, ledelse og markedsføring*. Oslo: Cappelen
- Wrench, J. (2007): *Diversity Management and Discrimination: Immigrants and Ethnic Minorities in the EU*. Ashgate, Aldershot

Østerud, Ø. (red.) (2007): *Statsvitenskapelig leksikon*, Oslo: Universitetsforlaget

Lenker:

<http://www.forskning.no/artikler/2009/oktober/231114>

<http://statbank.ssb.no/statistikbanken/>

## **Vedlegg 1**

**Til ...**

**Dato 25. januar 2011**

### **Forespørsel om deltakelse i intervju**

Dette er en forespørsel om å delta i et intervju i forbindelse med vårt mastergradsstudium i offentlig administrasjon (MPA).

Vi er studenter ved Høgskolen i Nord-Trøndelag (HiNT)/Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST) og Handelshøyskolen i København/CBS (Copenhagen Business School), og vår masteroppgave handler om hvordan mangfoldspolitikk beskrives i politiske planer og hvordan den iverksettes i praksis. Med mangfold tenker vi i denne sammenhengen på etnisk mangfold. Gjennom intervjuer med ledere i Bergen kommune som er trukket ut tilfeldig ønsker vi å studere nærmere hvordan den vedtatte mangfoldspolitikken gjenspeiler seg i praktisk, konkret arbeidsgiverpolitikk, og hvilke utfordringer ledere i Bergen har i implementering av mangfoldspolitikk.

Opplysningene du gir oss vil bli behandlet konfidensielt. Det er frivillig å delta i denne studien, og du har anledning til å trekke deg på ethvert tidspunkt uten å måtte begrunne det nærmere.

Vi håper du sier ja til å delta, og vil kontakte deg pr. telefon i uke for å følge opp denne henvendelsen.

Har du spørsmål eller om det er noe du lurer på kan du kontakte oss på

Telefon: 416 49336 (EKUB) 93001145 (IK)

Mail: [ekuberg@hotmail.com](mailto:ekuberg@hotmail.com)/[ingvild.kvilekval@bergen.kommune.no](mailto:ingvild.kvilekval@bergen.kommune.no)

Du kan også kontakte fagansvarlig ved HiNT Jan Ole Similä på telefon 74112263 eller veileder Gjermund Haga på telefon 74112266.

Studien er sendt NSD for godkjenning.

Vennlig hilsen

Ingvild Kvilekval

Else Kristin Utne Berg

## **Vedlegg 2**

### **Intervjuguide**

#### **1. Introduksjon**

- Hvem er vi
- Tema/problemstilling
  - Mangfoldspolitikken diskurs og implementering
  - Dokumentanalyse politikkplaner London/Bergen
  - intervjuer av 6 enhetsledere Bergen, tilfeldig trukket, spredning, viss størrelse (over 30 ansatte)
- Hva skal undersøkelsen brukes til
- Konfidensialitet
  - Enheter fremkommer ikke
  - Hvem som sier hva kommer ikke fram
- Bruk av båndopptager – slettes etter transkribering
- Anledning til å trekke seg

#### **2. Generelt - objektene arbeids- og ansvarsområde KORT**

- (Den intervjuedes stilling og ansvarsområde)
- (Lengde på ansettelsesforholdet)
- I hvilken grad reflekterer ansatte her mangfoldet ift brukergruppen
- I hvilken grad reflekterer ansatte her mangfoldet i bydelen/byen

#### **3. Kort beskrivelse av Mangfold i praksis v/EKUB/IK**

- Har du kjennskap til planen?
- I hvilke sammenhenger er planen et tema?
- Hvilken betydning har planen i ditt løpende virke?
- Hvordan opplever du implementeringen av denne planen sammenlignet med andre politikkplaner?

4. Hva forbinder du med begrepet mangfold på arbeidsplassen

5. Rekruttering av arbeidstakere med annen etnisk bakgrunn

Kan du beskrive hvordan etnisk mangfold er et tema i rekruttering av arbeidstakere?

Hva er etter din mening de største utfordringene knyttet til rekruttering av arbeidstakere med annen etnisk bakgrunn?

- I din virksomhet?
- Generelt i Bergen kommune?

6. Drivere

Hva tenker du er viktige drivere for å oppnå etnisk mangfold på din arbeidsplass?  
(åpent spørsmål)

Evt. hvis tregt svar, kommenter følgende stikkord:

- Politiske planer
- Endringer i samfunnsforhold (eksemplifiser)
- Overnasjonalt regelverk/globalisering (eksemplifiser)
- Arbeidskulturen på arbeidsplassen min
- Ledelsen, de ansatte, fagforening
- Innvandrere selv
- Behov i befolkningen (eksemplifiser)

7. Hvilke forhold virker som hindringer for et større etnisk mangfold der du jobber?

8. Mangfold som tema på arbeidsplassen

I hvilke sammenhenger er etnisk mangfold et tema På overordnet nivå hvor du deltar?  
Eks. ledersamlinger, nettverksgrupper etc.

I hvilken grad er etnisk mangfold et tema på arbeidsplassen?

Er det i noen spesielle sammenhenger at etnisk mangfold på arbeidsplassen kommer opp som et tema på din arbeidsplass? Beskriv disse nøyaktig

- Opplæring og kompetansebygging i personalgruppen rundt mangfold?
- Brukergruppens forventninger og behov?

Er det noen sammenhenger hvor temaet er vanskelig/følsomt/problematisk? Kan du evt. beskrive dette nærmere?

- Språket som brukes

## 9. Arbeidsmiljø

Hvordan vil du beskrive arbeidsmiljøet m.h.t. å inkludere ansatte m annen etnisk bakgrunn?

Har dette endret seg over tid?

Finnes skjult rasisme?

Har klager eller advarsler knyttet til rasisme eller kulturelle konflikter forekommet?

10. Er det noe du vil legge til, eller som du synes det er viktig å ta opp, og som vi så langt ikke har snakket om?

## 11. Avslutning