



Rapport utarbeidet for KS Program for storbyrettet forskning

Mangfold i ledelse

oslo**economics**



PROGRAM FOR STORBYRETTET FORSKNING

Tittel: Mangfold i ledelse

Utarbeidet av: Oslo Economics

Oppdragsgiver: KS Program for storbyrettet forskning

Publisert: 2025

Rapportnummer: [2024-106]

Kontaktperson: Nina Skrove Falck / Partner

E-post: nsf@osloeconomics.no

Tel: +47 959 77 874

Foto/illustrasjon forside: iStock.com

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Mandat og problemstillinger i prosjektet	8
1.3 Metode for datainnsamling	8
1.4 Leseveiledning	11
2. Kunnskapsoppsummering	12
2.1 Representasjon i arbeidslivet blant personer med innvandrerbakgrunn	12
2.2 Hva er barrierer for mangfold?	13
2.3 Tiltak og suksesskriterier for å øke mangfold og inkludering	14
3. Status for mangfold	17
3.1 Mangfold blant de kommunale lederne	17
3.2 Veien til lederstillingen	22
3.3 Oppsummering	23
4. Interne og eksterne barrierer for mangfold	24
4.1 Ulike typer barrierer	24
4.2 Eksterne barrierer	25
4.3 Interne barrierer	31
4.4 Oppsummering	37
5. Potensielle løsninger for å fremme mangfold	39
5.1 Hva er gjennomførbare tiltak for kommunene?	39
5.2 Tiltak på strategisk nivå	41
5.3 Tiltak for å fremme kommunen som attraktiv arbeidsplass	42
5.4 Tiltak for å styrke rekrutteringsprosessen	43
5.5 Tiltak for å styrke karriereutvikling og trivsel blant ansatte	45
5.6 Overordnede drøftinger og anbefalinger	47
6. Referanser	49

Sammendrag

I denne rapporten presenteres funn fra en kartlegging av mangfold blant ledere i fem storbykommuner, samt identifiserte barrierer for større mangfold i lederstillinger, og våre anbefalinger for å avhjelpe utfordringsbildet. Prosjektet er finansiert av KS v/Program for storbyrettet forskning.

Bakgrunn

Storbykommunene har en høy andel personer i befolkningen med innvandrerbakgrunn, og har derfor et viktig samfunnsansvar for fremme et inkluderende og mangfoldig arbeidsliv. En mangfoldig befolkning skaper også et behov for at kommunens ansatte forstår befolkningens behov og kan kommunisere med alle deler av befolkningen. I KS' hovedavtale legges det vekt på at mangfold i kommunens arbeidsstyrke og ledergruppe er viktig for å utnytte menneskelige og samfunnsmessige ressurser og fremme verdiskaping (KS, 2024).

Mangfold i kommunale lederstillinger kan gi gevinster for kommunal verdiskaping i form av bedre tjenestekvalitet, bedre kompetansetilgang, mer representative beslutninger for befolkningen, økt tillit fra befolkningen, og sikre at kommunen er attraktiv som både bosted og arbeidsplass for en større andel av befolkningen. Samtidig kan det være utfordrende å rekruttere mangfoldig, av ulike årsaker. Dette har blant annet sammenheng med eksterne forhold som demografi, arbeidsmarked og tilgang til kvalifisert arbeidskraft, men også med interne forhold i virksomheter, som grad av mangfoldskultur og rekrutteringspraksis.

Oppdrag og metode

Storbykommunene har behov for mer kunnskap om hvordan de kan oppnå større mangfold i kommunale lederstillinger. Storbykommunene har derfor gjennom KS Program for storbyrettet forskning, tatt initiativ til et forskningsprosjekt for å få økt kunnskap om mangfold i kommunale lederstillinger, sentrale faktorer som fremmer og hemmer mangfold i lederstillinger, samt å identifisere relevante tiltak for økt mangfold. Drammen kommune er prosjektførende by. Med mangfold i dette prosjektet menes representasjon av personer med innvandrerbakgrunn. Prosjektet har vært avgrenset til de fem storbykommunene Bergen, Drammen, Kristiansand, Oslo og Stavanger.

Kartleggingen bygger på flere informasjonskilder. Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant kommunale ledere i de fem storbykommunene. Videre har vi gjennomført en rekke intervjuer, både enkeltvis og i grupper, med ledere på ulike nivåer, HR og tillitsvalgte i de fem kommunene. En del av intervjuene var med ledere med innvandrerbakgrunn. Vi har også gjennomgått relevant forskningslitteratur om barrierer og tiltak for mangfold, analysert data fra Mikrodata og SSB, og intervjuet spisskompetansemiljøer på mangfoldsarbeid.

Hva vet vi om barrierer og tiltak for mangfold?

Det er et omfattende forskningsgrunnlag som omhandler mangfold i arbeidslivet, både om barrierer og tiltak for å fremme mangfold i virksomheter. I forskningslitteraturen skiller det ofte på barrierer på ulike nivåer. Barrierer kan være knyttet til interne og eksterne faktorer, samt variere for ulike virksomheter og kandidater. Barrierer på *institusjonelt nivå* handler om organisering og hvilke krav som følger av å være i offentlig sektor. Barrierer på *virksomhetsnivå* omhandler de konkrete oppgavene som enhetene har, samt arbeidsgiveres preferanser og metoder for inkludering. Barrierer på *individuell nivå* handler om arbeidstakernes kompetanse, ambisjoner og ønske om å jobbe i virksomheten. I forskningslitteraturen undersøkes også effekter av ulike tiltak for å redusere diskriminering og fremme mangfold. Tiltak inkluderer lover og reguleringer, som for eksempel antidiskrimineringslovverk, tiltak i rekrutteringsprosessen, som strukturerte prosesser, AI-verktøy og anonymiserte søknader, samt tiltak på arbeidsplassen, som mangfoldsledelse, nettverksarbeid og mentor.

Lav representasjon av personer med innvandrerbakgrunn i lederstillinger

Gjennom spørreundersøkelsen blant kommunale ledere, har vi kartlagt status for mangfold i lederstillinger i kommunene. Totalt oppgir 9 prosent av lederne å ha innvandrerbakgrunn. Til sammenligning er andelen i befolkningen med innvandrerbakgrunn mellom 20 og 35 prosent i storbykommunene (SSB 09817). Det er dermed en tydelig underrepresentasjon av personer med innvandrerbakgrunn blant lederne, sammenlignet med befolkningen. Resultatene tyder på at ledere med innvandrerbakgrunn er særlig underrepresentert blant de høyere ledernivåene i kommunen. Andelen ledere som har innvandrerbakgrunn varierer en del på tvers av

tjenesteområder. Helse og omsorg skiller seg ut som tjenesteområdet med størst representasjon blant sine ledere, både i antall og i andel.

Vi finner at det er flest ledere med innvandrerbakgrunn fra Norden. Videre er det en lik fordeling av ledere fra EU/EFTA utenom Norden, Europa utenom EU/EFTA og Storbritannia og Asia. De øvrige lederne har landbakgrunn fra Storbritannia, USA, Canada, Australia eller New Zealand og søramerikanske land.

Sammensatte årsaker til at det er få ledere med innvandrerbakgrunn

Det er sammensatte årsaker til at det er få ledere med innvandrerbakgrunn. I analysen har vi skilt på eksterne barrierer (forhold kommunen ikke kan påvirke direkte) og interne barrierer (forhold kommunen kan påvirke). I tillegg er det noen eksterne forhold, herunder institusjonelle rammer (lover og avtaler), som legger føringer for kommunenes organisering og praksis, og som kan påvirke kommunenes handlingsrom for mangfoldsarbeidet. Eksterne barrierer inkluderer barrierer på individnivå. Med individuelle barrierer mener vi kvalifikasjoner, egenskaper og preferanser på individnivå som kan forklare at det er få som søker på eller som kvalifiserer til lederstillinger i kommunen. Interne barrierer defineres som forhold som kommunen kan påvirke. Dette inkluderer blant annet kommunens rekrutteringspraksis, karriereutviklingsmuligheter og arbeidsmiljø.

Kvalifikasjonsprinsippet er førende

Den mest sentrale institusjonelle rammen er kvalifikasjonsprinsippet. I kommunal sektor er kvalifikasjonsprinsippet et ulovfestet prinsipp med lovs rang. Kvalifikasjonsprinsippet innebærer at den best kvalifiserte søkeren til en stilling skal ansettes. Kvalifikasjonsprinsippet kan utgjøre en barriere for mangfold i rekrutteringen, dersom kandidater med innvandrerbakgrunn i mindre grad har kvalifikasjonene som kreves for å få lederstillinger i kommunal sektor. Samtidig er det ikke gitt hvilke kvalifikasjoner som bør etterspørres og vektlegges, og hvem som er best kvalifisert er også til dels en skjønnsmessig vurdering som påvirkes av kommunenes rekrutteringsprosesser.

Formalkompetanse er ikke en barriere i stort

Det er små forskjeller mellom personer med og uten innvandrerbakgrunn i utdanningsnivå, og i fordeling på ulike utdanningsfagfelt. Likevel vet vi at det er få med innvandrerbakgrunn innenfor enkelte utdanninger som er relevante for kommunale lederstillinger. Eksempelvis er det relativt få med innvandrerbakgrunn med lærerutdanning, som normalt kreves for å bli avdelingsleder eller rektor ved en skole. At det er for få med innvandrerbakgrunn som tar relevante utdanninger, kan dermed være en barriere innenfor noen fagområder.

Krav til relevant kommunal arbeidserfaring er en sentral barriere

Informantene gir uttrykk for at det er ønskelig at kommunale ledere har tidligere arbeidserfaring fra kommunal sektor slik at de har innsikt i kommunale beslutningsprosesser og organisering. Spørreundersøkelsen viser også at de aller fleste lederne ble rekruttert fra en annen kommunal stilling. Mulighetene for å bli rekruttert til kommunale lederstillinger fra privat sektor synes å være begrenset i dag. Kravene som stilles til relevant kommunal arbeidserfaring, er etter vår vurdering en sentral barriere på individnivå. Hvis personer med erfaring fra privat sektor i større grad hadde vært aktuelle kandidater, ville det trolig også vært flere relevante kandidater med innvandrerbakgrunn i rekrutteringsgrunnlaget til lederstillinger. Med dagens rekrutteringspraksis er dermed graden av mangfold på «lavere nivåer» i kommunene førende for hvilke muligheter kommunene har til å rekruttere flere med innvandrerbakgrunn til lederstillinger. Samtidig er representasjonen av personer med innvandrerbakgrunn relativt begrenset på lavere nivå. Helse og omsorg skiller seg ut med en relativt høy andel ansatte med innvandrerbakgrunn, både generelt og i stillinger som krever høyere utdanning. Den svake representasjonen av ansatte med innvandrerbakgrunn er dermed en vesentlig barriere for lederrekruttering innen de fleste tjenesteområder i dag, med mulig unntak av helsesektoren.

Språkferdigheter er også trolig en sentral barriere på individnivå

Våre analyser tyder samtidig på at det ikke er «tilstrekkelig» å sikre god representasjon av ansatte med innvandrerbakgrunn på medarbeidernivå i relevante stillinger. Det ser også ut til å være øvrige barrierer for rekruttering til lederstillinger.

Språkferdigheter trekkes særlig frem som en sentral barriere i rekruttering til lederstillinger. Flere av informantene understreket betydningen av gode muntlige og skriftlige formidlingsevner, og særlig som kommunal leder er språkferdighetene viktige. Ettersom vurderinger av språkferdigheter er preget av skjønn, vil det imidlertid også være en risiko for at andre forhold får betydning i vurderingen av språk. Eksempelvis kan grad av aksent påvirke vurderinger av kandidaten. Samtidig kan utvilsomt språkferdigheter være en reell

barriere i mange tilfeller. Videre tyder vår kartlegging på at manglende forståelse for norsk arbeidsliv og den norske lederrollen, også kan være en barriere i enkelte tilfeller.

Manglende forankring og prioritering av mangfoldsarbeidet

Selv om det kan være eksterne barrierer som hindrer mangfold i kommunale lederstillinger, vil det også være en rekke forhold på virksomhetsnivå som utgjør barrierer for å rekruttere mangfoldig. På overordnet nivå er trolig manglende forankring og prioritering av mangfoldsarbeidet en sentral barriere for mangfold i dag. Våre funn tyder på at mangfoldsarbeidet ikke er høyt oppe på kommunenes agenda i dag og nedprioriteres blant andre mer presserende hensyn. Storbykommunene har i mange tilfeller overordnede strategier og handlingsplaner om å arbeide for mangfold og inkludering blant sine ansatte, men kjennskapet og eierskapet til disse strategiene og planene synes å være begrenset blant lederne i linjen.

En rekke fallgruver i rekrutteringsprosesser

At mangfold ikke er høyt prioritert i kommunens daglige arbeid, vil også påvirke kommunenes beslutninger og prioriteringer ved rekruttering. Innretting og rammer for rekrutteringsprosesser er avgjørende for utfallene av prosessene. Svakheter ved kommunenes rekrutteringsprosesser er trolig også en del av forklaringen for hvorfor det er få personer med innvandrerbakgrunn i kommunale lederstillinger. Noen fallgruver i rekrutteringsprosessen er å ikke gjøre en god nok vurdering av behovene for den spesifikke stillingen, at utlysningsteksten ikke er tilpasset til behovene til stillingen og at det gjøres subjektive vurderinger av kandidatene underveis i rekrutteringsprosessen som innebærer forskjellsbehandling. Våre funn tyder på at den mest sentrale interne barrieren som forhindrer mangfold i kommunale lederstillinger, er at det gjerne oppstår en «bias» i beslutningsprosesser hvor rekrutterer ubevisst favoriserer personer som ligner dem selv, og at de generelt opplever det som «risikabelt» å ansette personer med en bakgrunn de ikke kjenner så godt til. I sum kan dette føre til at personer med innvandrerbakgrunn sjeldnere rekrutteres til lederstillinger.

Anbefalinger for å fremme mangfold blant lederne

Det er mange årsaker til at det kan være utfordrende å fremme mangfold i kommunale lederstillinger, og det er derfor behov for ulike tiltak. Vi har identifisert tiltak i ulike kategorier, som bygger på hverandre. Et sentralt funn er at det ikke er tilstrekkelig bevissthet om verdien av mangfold, og kommunene arbeider i liten grad strategisk for å øke mangfoldet blant sine ansatte. Å ha strategier og føringer for kommunenes arbeid på feltet, er derfor etter vår vurdering en forutsetning for å lykkes. Samtidig bør slike mangfoldsstrategier i større grad være en naturlig del av kommunenes strategier, og ikke løsrevde satsinger slik situasjonen i mange tilfeller er i dag. Videre er det en sentral barriere at det er mangel på kvalifiserte søkere med innvandrerbakgrunn til lederstillinger. Det er derfor viktig at kommunen styrker sin attraktivitet som arbeidsgiver, slik at kommunene tiltrekker seg et bredt spekter av relevante kandidater både til lederstillinger og til stillinger på lavere nivåer. I tillegg til å sikre et mangfoldig rekrutteringsgrunnlag, må kommunene sikre at det ikke er fallgruver i rekrutteringsprosessen som kan hemme mangfold. Etter vår vurdering er det behov for tiltak for å forbedre dagens rekrutteringsprosesser for å unngå ulike typer bias som kan oppstå. Til sist, er trolig den mest sentrale barrieren at lederne i kommunene er relativt homogene, og at det oppleves som risikabelt å velge en kandidat som skiller seg fra dette. Gitt at lang kommunal erfaring i mange tilfeller er ønsket, vil det være særlig nyttig med tiltak som innebærer å tilrettelegge for interne karriereveier i kommunen, slik at relevante kandidater i kommunen får den nødvendige erfaringen. Tiltak for å fremme mangfold vil ha synergieffekter, og dersom man lykkes med tiltakene, vil økt mangfold i seg selv kunne fremme mangfold. I tillegg vil alle tiltakene kunne bidra til økt bevissthet rundt verdien av mangfold, og reduksjon av eventuelle fordommer og diskriminering. Dette kan gjøre at arbeidet med å fremme mangfold kan bli enklere over tid, i større grad bli en del av den daglige driften, og ikke innebære særlig økt ressursbruk for kommunene. Oppsummert foreslår vi at kommunene iverksetter tiltak på ulike nivåer og områder, for å fremme økt mangfold i kommunale lederstillinger:

- Lederforankringen av mangfoldsarbeidet bør styrkes
- Mangfoldsstrategier bør være en naturlig del av kommunenes strategier, og ikke løsrevde satsinger
- Kommunene bør i større grad promotere kommunen som arbeidsgiver
- Kommunene bør ha mer målrettede rekrutteringsstrategier
- Kommunene bør (videre)utvikle støtteapparat rundt rekrutterende ledere
- Kommunene bør iverksette kompetansehevende tiltak for ledere
- Kommunene bør bruke verktøy og hjelpemidler for å hindre bias i rekrutteringsprosessen
- Kommunene bør tilrettelegge for karriereutvikling
- Kommunene bør i større grad motivere ansatte til å velge en lederkarriere
- Kommunene bør tilrettelegge for et inkluderende arbeidsmiljø

1. Innledning

KS Program for storbyrettet forskning, har tatt initiativ til et forskningsprosjekt som skal bidra til økt kunnskap om mangfold i kommunale lederstillinger i et utvalg storbykommuner. Storbykommunene som deltar i prosjektet er Oslo, Kristiansand, Drammen, Stavanger og Bergen. Drammen kommune er prosjektførende kommune.

1.1 Bakgrunn

Storbykommunene har en høy andel innbyggere med innvandrerbakgrunn, og andelen med innvandrerbakgrunn varierer mellom 20 og 35 prosent på tvers av kommunene (SSB 09817). En mangfoldig befolkning skaper et behov i kommunen, som tjenesteleverandør, for å ha ansatte som forstår befolkningens behov og kan kommunisere med alle deler av befolkningen. I KS' hovedavtale legges det vekt på at mangfold i arbeidsstyrke og ledergruppe er viktig for å utnytte menneskelige og samfunnsmessige ressurser og fremme verdiskaping (KS, 2024). KS' arbeidsgivermonitor viser samtidig at mange kommuner synes det er utfordrende å sørge for tilstrekkelig mangfold og inkludering blant de ansatte (KS, 2023). I KS' arbeidsgivermonitor for 2023 oppga 80 prosent av kommunene at mangfold og inkludering er litt, ganske eller meget utfordrende for dem som arbeidsgiver (KS, 2023). Tidligere studier viser at det særlig er utfordrende å sørge for tilstrekkelig mangfold blant kommunale ledere (Asplan Viak & Kulturell dialog, 2009).

Forskningslitteraturen peker på at virksomheters begrunnelser for å arbeide for større mangfold gjerne er knyttet til enten økt verdiskaping (egennytte) eller samfunnsansvar og etikk (se for eksempel Drange (2014), Umblijs et al. (2022), Lorenzo, et al. (2017) mv.). Begrunnelsene for at kommunene bør arbeide med større mangfold i ledelsen kan også deles i disse to hovedperspektivene.

For det første kan større mangfold blant ansatte gi gevinster for kommunene selv (egennytte) gjennom bedre kompetansetilgang, økt innovasjonsevne, bedre behovsforståelse, styrket rekrutteringsbase, bedre omdømme, produktivitet, arbeidsmiljø og lignende. En mer mangfoldig ledelse kan bidra til mer innovasjon og nyskaping,

mer relevante tjenestetilbud som i større grad speiler befolkningens behov, og bedre kommunikasjon med innbyggerne. På denne måten kan også kommunen bli mer attraktiv som bosted og arbeidsplass. Videre kan større mangfold på ledernivå styrke kommunens legitimitet og tillit i befolkningen. Kommunale ledere påvirker hvilke interesser som fremmes i kommunene og hvordan de forstås, men også hvilke prioriteringer som gjøres og hvordan beslutninger begrunnes og legitimeres. Å sørge for at de kommunale lederne speiler befolkningen, kan bidra til at beslutninger og prioriteringer blir mer representative for befolkningens behov.

Større grad av likebehandling av søkere, vil også sikre kommunene bedre tilgang på kompetanse ved å unngå at kandidater stenges ute på grunn av forutinntatte holdninger og rekrutteringspraksiser som fasiliterer homogenitet. Å løse disse utfordringene handler både om å sørge for tilstrekkelig tilgang på kvalifisert arbeidskraft, og sikre at kompetansen i arbeidsstyrken tas i bruk. Ved å fremme mangfold og motvirke diskriminering, vil det reelle rekrutteringsgrunnlaget utvides og kommunene vil få bedre tilgang på kvalifisert personell.

Tidligere studier viser også at mangfold avler mangfold (Hauge, et al., 2022). Ledere har et særlig ansvar for at alle arbeidstakere skal ha like muligheter, og at det ikke skal forekomme forskjellsbehandling. Rogstad (2021) skriver at lederne er portvokterne med makt til å beslutte hvem som slipper inn i virksomhetene, hvem som får klatre opp karrierestigene, og hvem som må gå ved nedbemanningen. Kommunale ledere med innvandrerbakgrunn kan også være viktige rollemodeller både internt og eksternt. En mer mangfoldig ledelse, kan tilrettelegge for et mer inkluderende arbeidsmiljø. På denne måten kan et større mangfold i ledelsen ha positive ringvirkninger ved å gjøre kommunen generelt mer attraktiv som arbeidssted for personer med en annen etnisk bakgrunn.

Det er også etiske og samfunnsmessige begrunnelser for at kommunene bør arbeide for mer mangfold i ledelsen. Sysselsettingsraten blant personer med innvandrerbakgrunn i alderen 15-74 år er lavere enn andelen sysselsatte i befolkningen for øvrig (SSB, 2024). Kommunal sektor er en stor arbeidsgiver, og mer inkluderende rekrutteringspraksiser på ledernivå kan ha en viktig samfunnsverdi gjennom økt sysselsetting og integrering av

personer med innvandrerbakgrunn. Det kan også argumenteres for at det offentlige har et særskilt samfunnsansvar ved ansettelser. Videre er det også åpenbart etiske grunner til diskriminerende praksiser bør unngås og at alle kandidater bør likebehandles i rekrutteringsprosesser.

Fra den moderne innvandringen startet på slutten av 1960-tallet og frem til i dag har mange interesseorganisasjoner og kommuner til felles at de har utformet strategier og handlingsplaner for å forebygge rasisme og diskriminering, og for å ta innvandreres kompetanse bedre i bruk. I dag brukes 'inkludering' og 'mangfold' som stikkord på mye av dette arbeidet. Storbykommunene har laget strategier og handlingsplaner med uttalte ambisjoner og mål om at kommuneorganisasjonen i større grad skal speile befolkningsmangfoldet i kommunene. Samtidig tyder kommunenes erfaringer på at det er utfordrende å få til endring, og kommunene har behov for mer kunnskap om hvordan kommunene kan gå fra strategi til handling. Storbykommunene har derfor gjennom KS Program for storbyrettet forskning, tatt initiativ til dette forskningsprosjektet for å få økt kunnskap om mangfold i kommunale lederstillinger og økt kunnskap og bevissthet om sentrale faktorer som fremmer og hemmer mangfold i lederstillinger.

1.1.1 Mangfoldsbegrepet i dette prosjektet

Mangfold betyr variasjon og mangesidighet. Personer kan være mangfoldige langs mange dimensjoner, blant annet med tanke på innvandrerbakgrunn, etnisitet, kjønn, seksuell legning, språk, kultur, funksjonsvariasjoner, religion, politisk ståsted, erfaringer, utdanning, evner og perspektiver. I dette prosjektet er mangfoldsbegrepet avgrenset til den dimensjonen som handler om innvandrerbakgrunn. Personer med innvandrerbakgrunn definerer vi som personer som enten selv har innvandret eller som har to foreldre som har innvandret. Dermed inngår både innvandrere og barn av innvandrere i vår definisjon av innvandrerbegrepet. Selv om disse to gruppene er forskjellige, og kan ha ulike opplevelser og utfordringer i arbeidslivet, grupperer vi de sammen under begrepet innvandrerbakgrunn.

1.2 Mandat og problemstillinger i prosjektet

Formålet med forskningsprosjektet har vært å oppdatere dagens kunnskap om representasjonen av personer med innvandrerbakgrunn i lederstillinger i kommunal sektor. Prosjektet er finansiert av KS v/Program for storbyrettet forskning. Resultatet er en rapport som bidrar med innsikt om barrierer som hindrer mangfold,

rekrutteringsprosesser og hvordan dette påvirker mangfold og mulige tiltak for å avhjelpe identifiserte barrierer. Kartleggingen i prosjektet har vært avgrenset til kommunene Bergen, Drammen, Kristiansand, Oslo og Stavanger.

Mandatet for prosjektet innebar både å fremskaffe ny kunnskap om mangfold i kommunale lederstillinger, og økt kunnskap og bevissthet om sentrale faktorer som fremmer og hemmer mangfold i lederstillinger. Basert på de identifiserte barrierene, har vi utarbeidet forslag til tiltak for å fremme mangfold i kommunale lederstillinger. Forskningsspørsmålene vi har belyst er oppsummert i Figur 1-1.

Prosjektet har blitt gjennomført i tett samarbeid med storbykommunene. Det ble etablert en nettverksgruppe med representanter fra hver av de fem storbykommunene som har bidratt med forankring og kvalitetssikring underveis. Nettverksgruppen har også lagt til rette og fasilitert informasjonsinnhenting i hver av storbyene.

Jon Rogstad, forsker I ved Velferdsforskningsinstituttet NOVA, har bidratt som en ekspertressurs i utredningsarbeidet. Han har lang forskererfaring innen mangfold, inkludering og integrering, og har blant annet forsket på betydningen av rekrutteringsprosesser og barrierer for mangfold i arbeidslivet. Jon har gitt faglige råd knyttet til innretningen av prosjektet og metodebruk, og har gitt innspill til delrapporter i prosjektet.

1.3 Metode for datainnsamling

I prosjektet har vi brukt ulike metoder for å kartlegge status for mangfold og belyse kommunenes erfaringer og perspektiver på muligheter og begrensninger for økt mangfold i lederstillinger. Kartleggingen omfattet en spørreundersøkelse rettet mot ledere i de fem storbyene. Vi har også gjennomført intervjuer med kommunale ledere på ulike nivåer, representanter for HR og tillitsvalgte i kommunene. Videre har vi intervjuet et utvalg ledere med innvandrerbakgrunn for å få deres perspektiver på dagens rekrutteringspraksis og hva de anser som sentrale barrierer. I Oslo og Bergen omfattet kartleggingen kun utvalgte etater: Kulturetaten i Oslo og i Bergen Bymiljøetaten, Etat for barnehage, Etat for hjemmebaserte tjenester og Etat for tjenester til utviklingshemmede i Bergen.

I den innledende fasen intervjuet vi også aktører som arbeider med mangfold og inkludering for å få deres innspill og refleksjoner rundt problem-

stillingene for prosjektet. Vi har også gjennomgått forskningslitteratur og benyttet tilgjengelig data og statistikk for å belyse tematikken både fra SSB og Microdata.no.

1.3.1 Spørreundersøkelse

For å kartlegge status for mangfold i de fem storbykommunene har vi gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot ledere i de fem storbykommunene. I Stavanger, Kristiansand og Drammen ble undersøkelsen sendt ut til alle ledere i disse kommunene. I Oslo omfattet spørreundersøkelsen kun lederne i Kulturetaten. I Bergen ble spørreundersøkelsen sendt ut i de utvalgte etatene (Bymiljøetaten, Etat for barnehage, Etat for hjemmebaserte tjenester og Etat for tjenester til utviklingshemmede) for å redusere belastningen på kommuneorganisasjonen.

Spørsmålene i undersøkelsen inkluderer landbakgrunn og variabler som kjønn, alder, utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring, erfaringer med rekruttering, opplevde barrierer for mangfold og mulige tiltak for å øke mangfoldet i kommunale lederstillinger. Spørsmålene ble utarbeidet med utgangspunkt i prosjektets problemstillinger, og innledende intervjuer med ledere og tillitsvalgte i storbykommunene og relevante organisasjoner. Prosjektets nettverksgruppe ga også gode innspill til spørsmålene.

Spørreundersøkelsen ble utformet i Questback av Oslo Economics, og distribuert via prosjektets nettverksgruppe. Kontaktpersonene sendte ut en lenke til spørreundersøkelsen til ansatte med personalansvar i sin respektive kommune. Kontaktpersonene har selv ikke tilgang på resultatene fra spørreundersøkelsen. Basert på informasjon fra kontaktpersonene om hvor mange de distribuerte spørreundersøkelsen til, er det estimert en

svarprosent i hver kommune i Tabell 1-1. Hver av kommunene har ulike ledernivåer og stillingsbetegnelser, som vi har sammenfattet til tre overordnede kategorier som benyttes ved fremstilling av resultater (se Tabell 1-2).

I Oslo omfattet undersøkelsen kun Kulturetaten, noe som medfører at antall svar fra Oslo er begrenset, selv om svarprosenten er høy. Oslo har derfor heller ingen svar fra ledere på nivå 1 som representerer toppledelsen i kommunen. I Bergen er svarprosenten på spørreundersøkelsen relativt lav og antall svar er begrenset. Dette har trolig sammenheng med at spørreundersøkelsen ble sendt ut samtidig som at det også ble gjennomført andre undersøkelser rettet mot ledere i Bergen. I Stavanger er også svarprosenten relativt lav, selv om det er nesten like mange ledere som har svart på undersøkelsen som i Kristiansand og Drammen. Dette skyldes at det er flere lederstillinger i Stavanger, sammenlignet med Drammen og Kristiansand.

Tabell 1-1: Antall respondenter og responsrate i de deltakende kommunene

Kommune	Antall respondenter	Estimert svarprosent
Bergen	36	12 %
Drammen	209	60%
Kristiansand	233	59%
Oslo*	26	79%
Stavanger	180	28%
Totalt	685**	40%

*Avgrenset til kulturetaten. ** En respondent uten oppgitt kommune.

Figur 1-1: Overordnede problemstillinger for oppdraget

Tema	Problemstillinger
Status for mangfold	<ul style="list-style-type: none"> Hvor stor andel av kommunale ledere har innvanderbakgrunn? Hva vet man om tilfanget av søkere med innvanderbakgrunn til lederstillinger hos kommunene?
Rekrutterings-praksis og påvirkning på mangfold	<ul style="list-style-type: none"> Hva kjennetegner rekrutteringspraksiser i de fem storbyene? Hvordan brukes eksisterende verktøy for inkluderende rekruttering? Hva er holdninger og verdier, mangfoldbevissthet, kompetanse og motivasjon hos de som rekrutterer? Hva hemmer, og hva fremmer rekruttering av innvandrere i nåværende rekrutteringsprosesser? Finnes det erfaringer fra andre kommuner/sektorer som kan benyttes hos de deltakende kommunene for å styrke mangfoldet? Hvor rekrutteres personer med innvanderbakgrunn fra (intern versus ekstern rekruttering), sammenlignet med personer uten innvanderbakgrunn? Er det ulikheter når det gjelder interne karriereveier- og muligheter?
Interne og eksterne barrierer som hindrer mangfold	<ul style="list-style-type: none"> Hvilke interne og eksterne barrierer, både barrierer knyttet til rekrutteringsprosesser (se over) og øvrige barrierer, hindrer mangfold i lederstillinger og stillinger som krever høyere utdanning?
Potensielle løsninger for å fremme mangfold og inkludering	<ul style="list-style-type: none"> Hva kan kommunene, og eventuelt kommunene i samarbeid med andre, gjøre for å sikre et større mangfold i det kommunale ledersjiktet?

Ulikhetene i sektorfordeling og lav svarprosent i noen kommuner, særlig Bergen og Stavanger, kan skape noen skjevheter i datagrunnlaget. Det gjør også at anslag og funn per kommune ikke er direkte sammenlignbare på tvers. Særlig vil ikke resultatene fra undersøkelsen i Bergen og Oslo, være sammenlignbare med de øvrige kommunene.

Det kan være varierende hvem som har insentiver og motivasjon til å svare på en undersøkelse om mangfold i den enkelte kommune. Det kan tenkes at ledere som særlig oppfatter arbeidet som viktig, i større grad har svart på undersøkelsen. Det kan også tenkes at svarprosenten blant ledere med innvandrerbakgrunn er høyere, enn blant ledere for øvrig, fordi de som har innvandrerbakgrunn i større grad anser det som relevant å besvare undersøkelsen. Dette skaper muligens noe skjevhet i datagrunnlaget, og skjevhetene er trolig større i Stavanger og Bergen hvor svarprosenten er lav.

På tross av det muligens er noe skjevhet i datagrunnlaget, er det et stort antall ledere som har svart på undersøkelsen samlet sett (685 kommunale ledere). Etter vår vurdering gir derfor undersøkelsen samlet sett sannsynligvis et nogenlunde riktig bilde av hva som er status for mangfold i lederstillinger i storbykommunene.

1.3.2 Intervjuer

I løpet av prosjektperioden har vi gjennomført intervjuer med et bredt spekter av respondenter for å dekke ulike innfallsvinkler på problemstillingen. Dette inkluderer:

- Aktører med en overordnet kjennskap til problematikken
- Ledere på ulike nivåer, HR og tillitsvalgte i kommunene
- Oppfølgingsintervjuer med ledere som har innvandrerbakgrunn

I oppstarten av prosjektet gjennomførte vi innledende intervjuer med aktører som har en overordnet oversikt over problemstillinger tilknyttet mangfold i arbeidslivet. Disse intervjuene ble benyttet til å skaffe en forståelse over status og hvilke problemstillinger som særlig er relevante for dette prosjektet.

I hver kommune gjennomførte vi først intervjuer med kommunes toppledelse inkludert HR, samt ett intervju med 2-3 hovedtillitsvalgte i hver av de deltakende kommunene. I Oslo var de innledende intervjuene med leder, utvalgte avdelingsdirektører og HR i Kulturetaten. I Bergen var det innledende intervjuet kun med sentral HR-ressurs av interne årsaker.

I den videre kartleggingen i kommunene valgte vi i samråd med nettverksgruppen ut noen tjenesteområder; helse, teknisk og oppvekst. Innenfor disse tjenesteområdene gjennomførte vi en rekke gruppeintervjuer med ledere på ulike nivåer og tillitsvalgte innenfor hvert tjenesteområde. Disse gruppeintervjuene har vært særlig viktig for å kartlegge utfordringsbildet fra perspektivet til mellomledere som står for hoveddelen av rekrutteringen i kommunene. Vi gjennomførte også individuelle intervjuer med ledere med innvandrerbakgrunn for å få deres perspektiver på hvilke barrierer som kan oppstå i praksis.

Samtlige intervjuer ble gjennomført som semi-strukturerte intervjuer. I forkant av intervjuet fikk respondent tilgang på en temaoversikt som fungerte som utgangspunkt for samtalen. Samtalen var ikke bundet til denne listen, og respondent fikk muligheten til å ta opp samtalepunkter som vedkommende mente var relevant for oppdragstakers mandat.

Tabell 1-2: Kategorisering av ledernivåer

	Drammen	Bergen	Kristiansand	Oslo	Stavanger
Nivå 1	Kommunedirektør, direktør, kommunalsjef eller stabsleder	Kommunaldirektør og seksjonssjef	Kommunedirektør, direktør eller kommunalsjef	Kommunaldirektør og seksjonssjef	Kommunedirektør, direktør, kommunalsjef eller avdelingsjef
Nivå 2	Virksomhetsleder	Etatsdirektør	Enhetsleder	Etatsdirektør eller avdelingsdirektør	Virksomhetsleder eller seksjonssjef
Nivå 3 og lavere	Avdelingsleder eller lignende	Enhetsleder og avdelingsleder eller lignende	Avdelingsleder eller lignende	Seksjonsleder, teamleder eller lignende	Avdelingsleder, driftsleder, gruppeleder eller lignende

1.3.3 Analyse av statistikk

I tillegg til egen innsamlet data og informasjon, analyserte vi også tilgjengelig statistikk fra SSB og Microdata.no. Enkelte av disse funnene er presentert i rapporten, mens andre funn ble benyttet for å danne et grunnlag for utforming av spørreundersøkelsen.

1.4 Leseveiledning

Rapporten kan leses som følgende:

- I kapittel 2 oppsummerer vi tidligere forskning om mangfold i arbeidslivet.
- I kapittel 3 gir vi en status for mangfold basert på spørreundersøkelsen blant kommunale ledere.
- I kapittel 4 presenterer vi interne og eksterne barrierer for mangfold.
- I kapittel 5 foreslår vi mulige tiltak for å avhjelpe de identifiserte barrierene.

2. Kunnskapsoppsummering

Flere tidligere forskningsarbeid har arbeidet med problemstillinger tilknyttet mangfold i arbeidslivet, og tilhørende barrierer og motvirkende tiltak. I dette kapitlet oppsummerer vi funn fra forskningen om hvilke barrierer som typisk hindrer mangfold og hvilke tiltak og suksesskriterier som kan bidra til å øke mangfoldet.

2.1 Representasjon i arbeidslivet blant personer med innvandrerbakgrunn

Samlet sett er sysselsettingsraten blant personer med innvandrerbakgrunn lavere enn blant den øvrige befolkningen (SSB tabell 09837). Imidlertid skjuler gjennomsnittet betydelige variasjoner mellom innvandrergruppene, og mellom menn og kvinner innad i gruppene. Ser man på innvandrere fra de nordiske landene, har de en høyere sysselsettingsrate enn majoritetsbefolkningen.

Deltakelse i utdanning og arbeidsliv framholdes ofte som en indikator på integrering i samfunnet. Med utgangspunkt i en slik forståelse, er det positivt at andelen sysselsatte blant innvandrere har økt mer enn blant den øvrige befolkningen (Fedoryshyn, et al., 2023). Dette kan tyde på en form for catch-up-effekt, hvor tidligere forskjeller jevnes ut over tid. Samtidig er det verdt å huske på at ettersom sysselsettingsnivået var lavere i utgangspunktet, vil mindre relative endringer kunne oppfattes som mer betydningsfulle enn de faktisk er.

En økende andel av unge med innvandrerbakgrunn fullfører dessuten både videregående og høyere utdanning. Videre viser forskning at det eksisterer en tendens til 'innvandrerdriv', hvor en betydelig gruppe etterkommere av innvandrere velger høyere utdanning i Norge. Mer spesifikt har det blitt påpekt at etterkommerne synes å polariseres, hvor en betydelig gruppe forfølger høyere utdanning, samtidig som etterkommere av innvandrere også er overrepresentert blant dem som slutter på skolen.

En studie av Rogstad (2016) viser at samfunnsmodellen i Norge ikke nødvendigvis oppleves som rettfærdig av alle. Forventninger om fremtidig diskriminering kan påvirke beslutninger om

utdanningsvalg. Det avgjørende her er ikke nødvendigvis om det er sant eller ikke at utdanning lønner seg, men hva man tror, og dette legges til grunn for viktige beslutninger. Faktum er at utdanning bidrar til å integrere alle grupper i arbeidsmarkedet. Samtidig utgjør innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn en mindre andel av arbeidstakere i yrker med høye kompetansekrav enn i andre yrker i Norge. (Tronstad, 2010). Blant høyskoleutdannede arbeidstakere med innvandrerbakgrunn, jobber 40 prosent i yrker uten krav til utdanning (Likestillings- og diskrimineringsombudet, 2009). I tillegg er innvandrere overrepresentert i yrker med mer usikker tilknytning til arbeidslivet og med dårligere arbeidsmiljø (With, 2019).

Deltakelse i arbeidslivet er imidlertid ikke bare betinget av relevant utdanning og ønske om å delta. Arbeidslivet er en sentral arena for opplevelser av diskriminering, inkludert hendelser i forbindelse med ansettelse, forbigåelser, hets fra kunder og fordomsfulle kommentarer fra kollegaer (Moe, et al., 2023). Diskriminering kan være en viktig årsak til manglende mangfold i arbeidslivet. En rekke studier dokumenterer at det forekommer diskriminering, herunder blant annet flere felteksperimenter. Disse tyder på at det forekommer diskriminering tidlig i rekrutteringsprosesser. Et felteksperiment viser at sannsynligheten for å bli innkalt til et intervju var lavere dersom man hadde et pakistansk navn, enn et majoritetsklingende navn (Midtbøen & Rogstad, 2012; Midtbøen, 2015). Lignende funn har også blitt dokumentert i nye felteksperimenter (Birkelund, et al., 2014; Di Stasio, et al., 2021). En studie undersøker hva som skjer i senere faser i rekrutteringsprosessen i offentlige virksomheter, fra innkalling til intervju til innstilling av kandidater. Studien finner at kandidater med etnisk minoritetsbakgrunn blir systematisk forskjellsbehandlet i rekrutteringsprosesser i staten (Bjørnset, et al., 2021). Thiyagarajah og Orupabo (2023) viser at jobbsøkere med innvandrerbakgrunn gjør et betydelig arbeid med å unngå diskriminering når de søker jobb ved å spille på norskhet og tone ned egen minoritetsbakgrunn.

2.2 Hva er barrierer for mangfold?

Det finnes en rekke barrierer som hindrer mangfold i lederstillinger, og disse kan være knyttet til interne og eksterne faktorer, samt variere for ulike virksomheter og kandidater. Innad i kommunene kan barrierer som hindrer mangfold variere langs flere dimensjoner, som for eksempel type tjenesteområde, ledernivå og stillingstype, arbeidsmarkeds-situasjon og demografisk sammensetning i kommunene.

For å systematisere barrierene kan det være nyttig å skille mellom ulike nivåer. For det første er det barrierer på *institusjonelt* nivå, som handler om hvordan kommunene er organisert og hvilke krav som følger av å være i offentlig sektor. For det andre finnes det barrierer på *virksomhetsnivå*, som omhandler de konkrete oppgavene som kommunale etater og virksomheter har, samt arbeidsgiveres preferanser og metoder for inkludering. Den tredje og siste gruppen av barrierer er på *individuell* nivå, og handler om arbeidstakernes kompetanse, ambisjoner og ønske om å jobbe i kommunale virksomheter.

2.2.1 Institusjonelle barrierer

Når det gjelder institusjonelle barrierer, utgjør mangel på effektive godkjennings- og suppleringsordninger for utenlandsk kompetanse en betydelig utfordring i Norge (Lunde & Rogstad, 2016). Tronstad (2010) finner også i en norsk studie at arbeidsgivere kan ha vanskeligheter med å vurdere ikke-vestlige innvandrere sin utdanning og kompetanse. Dette reduserer innvandreres sjanser for å bli innkalt til intervju og dermed få jobb. Dette fører til at norsk arbeidsliv, spesielt i offentlig sektor, ikke kan utnytte innvandreres kompetanse tilstrekkelig, og det skaper en høy terskel for integrering i arbeidslivet. Utfordringen ligger i at offentlig sektor i hovedsak opererer med kvalifikasjonsprinsippet, hvor nødvendig kompetanse må være godkjent og dokumentert for å bli vurdert. I tillegg er det kun et begrenset antall arbeidsoppgaver i de kommunale virksomhetene som ikke krever formell kompetanse. En forskjell mellom offentlig og privat sektor ligger nettopp i typen arbeidsoppgaver som skal utføres.

Det er også andre strukturelle forhold som er viktige i det norske arbeidslivet. Blant disse er det at Norge er kjent for å ha sterkt stillingsvern. Dette er opprinnelig ment som en beskyttelse for arbeidstakere, som generelt har mindre makt enn arbeidsgivere. Når man først har fått jobben, er det ingen tvil om at stillingsvernet er en fordel, i tillegg til de kollektive avtalene gjennom fagforeningene.

Likevel er det ikke like åpenbart at et sterkt stillingsvern fungerer inkluderende for jobbsøkere utenfor arbeidsmarkedet. Ettersom mange arbeidsgivere er forsiktige med å ta høy risiko ved nyansettelser, spesielt med tanke på de kostnadene som følger med feilansettelser, kan stillingsvernet fungere som et indirekte argument for å foretrekke søkere som oppfattes som trygge og forutsigbare.

2.2.2 Barrierer på virksomhetsnivå

På virksomhetsnivå er det flere typer barrierer som kan være relevante, enten alene eller i kombinasjon. Et sentralt funn i Østerud et al. (2023) er at problemet ikke primært er knyttet til arbeidsgivernes holdninger, men deres handlinger. De fleste arbeidsgivere synes å ha en positiv innstilling til innvandrere og mangfold, noe som støttes av funn fra andre studier (Andersen & Sterri, 2022). En viktig barriere er sannsynligvis at arbeidsgivere som i praksis kan forskjellsbehandle søkere med og uten innvandrerbakgrunn, ikke anser seg selv som en del av problemet, tvert imot (Midtbøen & Rogstad, 2012). Mange av disse argumenterer sterkt for nytten og verdien av mangfold, noe de støtter opp med en form for indignasjon mot andre arbeidsgivere som de oppfatter som diskriminerende. Det virker derfor ikke å være et spørsmål om holdninger, men om handlinger. Dette er viktig kunnskap når vi senere skal peke på mulige tiltak.

Samtidig skal det også trekkes inn at arbeidsgivere kan ha vanskeligheter med å vurdere ikke-vestlige innvandrere sin utdanning og kompetanse. Dette reduserer innvandreres sjanser for å bli innkalt til intervju og dermed få jobb (Tronstad, 2010). Mye tyder på at dette ofte handler om vurderinger knyttet til personlig egnethet, som er basert på vage kriterier og få transparente mål som kan brukes til å sammenlikne søkere direkte (Rogstad & Sterri, 2018). En antakelse kan være at kvalifikasjoner knyttet til subjektive vurderinger av personlig egnethet ikke er like avgjørende i offentlige virksomheter som i de private. Studier indikerer imidlertid at situasjonen er veldig lik. Til tross for meritokratiske idealer i offentlige virksomheter, er det fortsatt betydelig rom for skjønnsutøvelse og å tillegge magesfølelse avgjørende vekt i vurderingen av søkere (Bjørnset, et al., 2018). En årsak til dette kan være at arbeidsgivere vektlegger subjektive kriterier i ansettelsesprosesser, ofte fordi det er få objektive kriterier å styre. Videre er såkalt *inngruppefavorisering* en årsak til diskriminering (Greenwald & Pettigrew, 2014). Dette innebærer at arbeidsgivere lettere kan identifisere kompetanse og egenskaper blant arbeidssøkere som ligner dem selv (Almeida, et al., 2015; Greenwald & Pettigrew,

2014; Garcia, et al., 2008). De vil derfor også bedømme det som lettere at de passer inn. På arbeidsplasser med lite etnisk mangfold blant de som rekrutterer, vil inngruppefavorisering også kunne utgjøre en barriere for økt mangfold. Rekruttering av kandidater kan altså påvirkes av hvorvidt det er fellestrekk mellom kulturen til kandidaten og kulturen til de som ansetter (Rivera, 2012).

Det kan henvises til forskning som indikerer at arbeidsgivere i praksis er mer opptatt av å unngå feilansettelser enn å se potensialet i å finne en kandidat som skiller seg positivt ut med et stort potensial for å bidra til innovasjon og nytenkning (Rogstad & Sterri, 2018). Dette utfordrer ideen om at mangfold, i betydningen at arbeidsoppgavene løses på alternative måter, nødvendigvis er relevant i alle typer jobber. Det kan være mindre interessant å søke mangfold i enkle jobber hvor alternative tilnærminger ikke er like nødvendige. Det kan tenkes at mangfold først og fremst er relevant for arbeidsoppgaver og stillinger som inneholder potensialet for kreativitet og innovasjon.

2.2.3 Barrierer på individnivå

Den tredje og siste gruppen av barrierer er individuelle forhold knyttet til arbeidssøkerne. Manglende eller ikke etterspurt kompetanse utgjør en betydelig hindring for noen. Dette kan være spesielt relevant for innvandrere som kommer fra land hvor utdanningssystemet er svakt utviklet, eller hvor utdanningsinstitusjonene midlertidig er satt ut av drift på grunn av krig. Som en konsekvens finnes det blant migrantene som kommer til Norge en bred variasjon av forutsetninger for å delta i det norske arbeidslivet. Mens noen har doktorgrader, finnes det andre som er analfabeter. I tillegg vil særlig flyktninger ofte oppleve store helserelaterte utfordringer, som traumatiske opplevelser, tap av nære familiemedlemmer, og de utfordringene som følger med å leve i samfunn preget av krig.

Svake norskkunnskaper utgjør også en barriere for mange. I offentlig sektor stilles det generelt krav om dokumenterte norskkunnskaper. Dette gjelder blant annet innen flere kommunale tjenesteområder, som helse- og omsorgssektoren, samt barnehage og skole. I tillegg til de formelle kravene, legger arbeidsgivere ofte vekt på sine subjektive vurderinger av kandidatens norskkunnskaper i beslutningsprosesser (Bjørnset, et al., 2021).

En siste barriere som kan nevnes her er at mye av rekrutteringen i Norge synes å skje gjennom mobilisering av nettverk. Nettverk spiller en rolle i å skaffe kunnskap om aktuelle jobber, men enda viktigere er det trolig at nettverk fungerer som en form for garanti for hvem en aktuell søker er. I

offentlig sektor har man forsøkt å motvirke betydningen av personlige nettverk ved å kreve at alle stillingsutlysninger skal være offentlige, og ved å oppfordre søkere med minoritetsbakgrunn til å søke. I de fleste tilfeller er også søkerlistene offentlige, slik at prosessene skal være så transparente som mulig. Likevel ser det ut til at det i praksis finnes flere strategier for å omgå eller tilpasse praksis til disse bestemmelsene. Dette skyldes i stor grad at rekruttering, også i det offentlige, innebærer bruk av skjønn, og at mange av kvalifikasjonene som skal vurderes, ikke lar seg måle og dermed ikke kan brukes til en presis sammenlikning av søkere.

2.3 Tiltak og suksesskriterier for å øke mangfold og inkludering

Basert på de barrierene som er nevnt, er det rimelig å påpeke at effektive tiltak er de som adresserer eller reduserer disse barrierene. Imidlertid er det for enkelt å konkludere med at én tilnærming passer for alle utfordringene. Noen barrierer er mer håndterbare enn andre, og kostnaden ved å implementere tiltak kan variere betydelig.

2.3.1 Lover og reguleringer

Det finnes i dag lover og reguleringer som har som hensikt å motvirke diskriminering og fremme mangfold. Offentlige myndigheter har et lovpålagt ansvar for å redusere diskriminering, blant annet gjennom likestillings- og diskrimineringsloven. Fravær av diskriminering er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, betingelse for mangfold.

Likestillings- og diskrimineringsloven har betydelig større ambisjoner. Blant annet pålegges alle arbeidsgivere å arbeide målrettet for å fremme likestilling og hindre diskriminering, også kalt aktivitets- og redegjørelsesplikten. Tidligere var denne plikten kun for offentlige virksomheter og for store virksomheter i det private (med mer enn 50 ansatte), men i dag omfattes hele arbeidslivet. Aktivitetsplikten innebærer en plikt til å undersøke risiko for diskriminering, analysere årsaker til identifisert risiko og iverksette tiltak for å motvirke diskriminering og bidra til mangfold på arbeidsplassen. Redegjørelsesplikten innebærer plikt til å dokumentere arbeidet som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. I Norge kan aktivitets- og redegjørelsesplikten ha begrenset virkning ettersom mange virksomheter ikke kjenner til pliktene (Østerud, et al., 2023).

Manglende kunnskap om de etablerte bestemmelsene gjelder ikke minst blant ansatte i offentlig sektor, og bedre informasjonsarbeid er

følgelig et nærliggende tiltak for kommunale etater. Forskning tyder på at effekten av antidiskrimineringslover avhenger av innrettingen av lovverket. Offentlige regler vil ha større effekt dersom arbeidsgivere er informert om reglene. Opplæring som informerer om obligatoriske og offentlige regler om likebehandling, kan derfor være effektivt for å endre atferd hos arbeidsgivere og redusere diskriminering (Taran, et al., 2004). Videre finner studien at juridiske krav til overvåkning og rapportering fra arbeidsgivere om mangfold i arbeidsstyrken er nyttige verktøy for antidiskriminering. Krav om at virksomhetene må innføre handlingsplaner som aktivt fremmer minoriteters deltakelse i arbeidslivet, er også nyttig. En annen studie finner at for at antidiskrimineringslover skal ha effekt, må det finnes kjente og effektive hjelpemidler for individer som føler seg diskriminert (Heath, et al., 2013).

Noen studier finner også at tiltak eller antidiskrimineringslover som har til hensikt å motvirke diskriminering, kan virke stigmatiserende, og dermed være mindre effektivt for å fremme mangfold. Dette kan for eksempel være dersom lovene bygger opp under oppfatninger om at enkelte grupper er mindre produktive enn andre. Videre kan det være vanskelig å sette standardiserte krav for hvem som inngår i «målgruppen», ettersom opplysningene man trenger ikke alltid er observerbare. Å følge opp individuelle rettigheter kan imidlertid være utfordrende. Antidiskrimineringslovverk kan være vanskelig å håndheve, fordi det er vanskelig å bevise at diskriminering har skjedd på arbeidsplassen (Fibbi, et al., 2021; Taran, et al., 2004).

I dag finnes det også en rekke proaktive plikter for offentlige etater. Deriblant at minst en søker med innvandrerbakgrunn skal innkalles på intervju dersom en er kvalifisert. Andre ordninger er bruk av kvoter, kvotering og andre grep som fremmer resultatlikhet på gruppenivå. Det er imidlertid betydelig motstand mot denne typen ordninger, ikke minst fordi det antas å kunne lede til stigmatisering.

2.3.2 Tiltak i rekrutteringsprosessen

Praksis og gjennomføring av rekrutteringsprosesser kan være viktige kilder til diskriminering og forskjellsbehandling, og dermed være årsak til mangel på mangfold. Det finnes flere mulige tiltak for å fremme mangfold som er rettet mot rekrutteringsprosesser.

Systematiske rekrutteringsprosesser kan være standardiserte opplegg for vurdering av søknader og gjennomføring av intervjuer, med hensikt om å redusere muligheter for skjønnsmessige

vurderinger i ansettelsesprosesser, som kan føre til systematisk diskriminering. Strukturerte intervjuer, forhåndsdefinerte kriterier for vurdering av kandidater og formalisering av ansettelsesprosesser kan bidra til mer rettferdig behandling av kandidater (Hebl, et al., 2019; McCarthy, et al., 2010). Studier tyder imidlertid på at slike systematiske rekrutteringsprosesser i størst grad har en effekt i intervjufasen, og ikke nødvendigvis i selve ansettelsesfasen. Enkelte studier peker også på at strukturerte rekrutteringsprosesser kan ha negative konsekvenser ved at det skapes en rigiditet i intervjuer som gjør at intervjueren blir mindre vurderende (Noon, et al., 2013).

Det har også blitt utprøvd muligheter for å bruke AI-verktøy i rekrutteringsprosesser. AI-verktøy kan bidra til at beslutninger baseres på datadrevne estimeringsmodeller, i stedet for magesfølelse og subjektive vurderinger. Dette kan redusere subjektive vurderinger hos rekruttereren som reflekterer ubevisst diskriminering. Dette kan skape bedre muligheter for den gruppen som opplever å bli diskriminert (Cowgill, 2018; Hoffman, et al., 2018; Goodman, 2016).

Det er også gjennomført forsøk med anonymiserte jobbsøknader. En tysk studie finner at anonyme jobbsøknader kan redusere diskriminering i de innledende fasene i rekrutteringen (Rinne, 2018). Det kan føre til flere jobbtillbud for minoritetsgrupper og bidra til at arbeidsgivere utelukkende må fokusere på ferdigheter og kvalifikasjoner. Et forsøk med anonyme jobbsøknader i Sverige finner økte sjanser for å bli innkalt til intervju for både kvinner og minoriteter (Åslund & Skans, 2012). Dette tyder på at anonyme søknader virker etter hensikten. For kvinner var det også høyere sannsynlighet for å bli tilbudt jobb, men denne effekten fantes ikke for innvandrere.

2.3.3 Tiltak på arbeidsplassen

Tiltak på arbeidsplassen for å fremme mangfold kan for eksempel være tiltak for å endre holdninger og kultur hos arbeidsgivere og ansatte, som kampanjer, arbeidsmetoder eller mangfoldsledelse.

Forskning tyder på at å skape en felles identitet mellom arbeidstakere med ulik bakgrunn kan bidra til at det oppnås langsiktig stabilitet og aksept for mangfold (Dixon, et al., 2010). Felles identitet kan for eksempel skapes gjennom å benytte overordnede fellestrekk mellom grupper, slik at det heller blir én gruppe. Årsaken til at dette kan bidra til bedre mangfoldskultur, er at mennesker har en tendens til å favorisere den gruppen de selv tilhører (Greenwald & Pettigrew, 2014; Dovidio, et al., 2016). I tillegg har personer som er en del av majoritetsgruppen, stor innflytelse på holdninger (Schneider,

et al., 2017). Dette indikerer at holdningskampanjer som inneholder ulike innflytelsesrike personer som aktivt fordømmer rasisme og diskriminering, kan bidra til å endre holdninger blant befolkningen og gjennom dette redusere diskriminering.

Forskning på effekten av en mentor eller sponsor finner at dette kan bidra til å styrke en persons posisjon i arbeidslivet, gjennom at mentoren fungerer som en slags «sponsor» som «går god for» kandidaten. Mentoren bør gjerne være en person i en høyt ansett stilling, som kan promotere kandidaten. Dette kan ha en positiv virkning for karrieremulighetene til personer med etnisk minoritetsbakgrunn (Hewlett & Jackson, 2014).

Mangfoldsledelse innebærer ledelsesstrategier for å fremme mangfold på arbeidsplassen. Det finnes ulike verktøy og hjelpemidler som ledere kan bruke for å jobbe med mangfold og inkludering. På tross av at mangfoldsledelse kan praktiseres på ulike måter, finner Sætermo et al. (2024) at enkelte elementer går igjen, herunder bevissthet og kompetanse, relasjonskompetanse, løpende utvikling av organisasjonen, rettede rekrutteringsstrategier og inkluderende arbeidsmiljø. Forskningslitteraturen viser ingen entydig effekt av mangfoldsledelse på arbeidsplassen (Kalev, et al.,

2006; Kulik, 2007; Kulik & Roberson, 2008; Kalinoski, et al., 2013; Drange, 2014). Det kan likevel tenkes at dersom mangfoldsledelsesstrategier benyttes på en effektiv måte, så kan det bidra til å fremme mangfold. Sætermo et al. (2024) peker blant annet på at en virksomhet kan være mangfoldig, men at det er ledelsen som er avgjørende for at verdien av mangfold blir realisert eller ikke.

En form for mangfoldsledelse er verktøy for å redusere ubevisst diskriminering blant ledere. Dette kan for eksempel være i form av en test, som «implicit association test». En studie finner at slike verktøy kan være nyttige for å redusere ubevisst diskriminering (Atewologun, et al., 2018).

En studie av mangfold i statlig sektor finner at forutsetninger for mangfold kan være knyttet til både virksomhetsinterne og -eksterne forhold (Hauge, et al., 2022). Virksomhetsinterne forhold som fremmer mangfold er at mangfoldstrategier er fundert på høye ambisjoner, tydelige mål og begrunnelser for strategien, med tilhørende tiltak. Det er viktig at strategien er forankret i ledelsen. Studien finner at det jobbes svært ulikt med mangfold i statlige virksomheter, og virksomhetene har ulik motivasjon, forutsetninger og tiltak for arbeidet.

3. Status for mangfold

For å kartlegge status for mangfold blant kommunale ledere, har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant ledere i storbykommunene. Blant lederne som har svart på spørreundersøkelsen har ni prosent innvandrerbakgrunn. Undersøkelsen viser også at det er en høyere andel ledere med innvandrerbakgrunn på lavere nivå.

I dette kapittelet beskriver vi kjennetegn ved ledere i de fem storbykommunene, og veien til den kommunale lederstillingen. Dette er basert på spørreundersøkelsen gjennomført blant ledere i de fem storbykommunene.¹

3.1 Mangfold blant de kommunale lederne

3.1.1 Lav representasjon av personer med innvandrerbakgrunn i lederstillinger

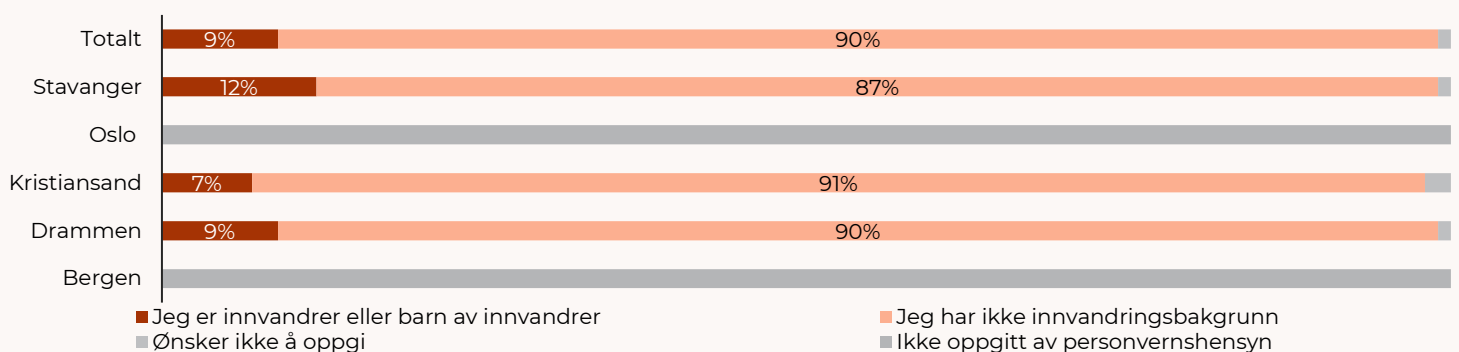
Totalt 9 prosent av lederne oppgir at de har innvandrerbakgrunn i spørreundersøkelsen (Figur 3-1). Av personvern hensyn grupperer vi innvandrere og barn av innvandrere sammen i resultatene fra spørreundersøkelsen. Andelen er lavest med 7 prosent i Kristiansand og høyest med 12 prosent i Stavanger. I kommunal (og fylkeskommunal) sektor samlet er andelen ansatte med innvandrer-

bakgrunn noe høyere med 17 prosent (Olsen, 2023). Til sammenligning er andelen i befolkningen med innvandrerbakgrunn mellom 20 og 35 prosent i disse storbykommunene (SSB 09817). Det er dermed en tydelig underrepresentasjon av personer med innvandrerbakgrunn blant lederne, sammenlignet med både sammensetningen av befolkningen og kommunalt ansatte.

Sektorfordelingen på tvers av kommunene er ikke helt lik, som drøftet i kapittel 1. I Oslo ble undersøkelsen sendt ut til ledere i Kulturetaten og i Bergen til ledere i fire utvalgte etater. I Stavanger, Kristiansand og Drammen ble undersøkelsen sendt ut til alle ledere i kommunen. Resultatene påvirkes imidlertid i liten grad av å utelukke Oslo og Bergen fra datagrunnlaget. I Stavanger, Drammen og Kristiansand oppgir 9,2 prosent av lederne at de har innvandrerbakgrunn, sammenlignet med 8,8 prosent i det samlede datagrunnlaget.

Det kan også være varierende hvem som har insentiver og motivasjon til å svare på en undersøkelse om mangfold i den enkelte kommune. Det kan tenkes at ledere som særlig oppfatter arbeidet som viktig, i større grad har svart på undersøkelsen. Det kan også tenkes at svarprosenten blant ledere med innvandrerbakgrunn er høyere, enn blant ledere for øvrig, fordi de som har innvandrerbakgrunn i større grad anser det som relevant å besvare

Figur 3-1: Andel av ledere som har innvandrerbakgrunn



Kilde: Spørreundersøkelse blant ledere i storbykommunene. Etiketter på 3 prosent eller under er fjernet fra figuren. Respondenter som ikke har svart telles under «ønsker ikke å oppgi». Dataetiketter på 3 prosent eller lavere er fjernet fra figur. N(totalt) = 685, N(Stavanger) = 180, N(Oslo) = 26, N(Kristiansand) = 233, N(Drammen) = 209, N(Bergen) = 36. Note: Spørsmålet som ble stilt var: «Hvilken av følgende kategorier stemmer for deg? Ett svar mulig.».

¹ Detaljeringsgraden i resultatene som presenteres er bestemt av personvern hensyn. Vi presenterer ikke statistiske størrelser når grunnlagsdata er basert på svar fra tre respondenter eller færre. Dette samsvarer med Statistisk sentralbyrå sin praksis for framstilling av

statistikk. For små grupper og undergrupper av respondenter er derfor utvalget av funn noe begrenset, og/eller kategorier slått sammen.

undersøkelsen. I så fall kan det tenkes at den estimerte andelen ledere med innvandrerbakgrunn er noe høyere enn det som er reelt. På tross av det muligens er noe skjevhet i datagrunnlaget, er det samlet sett et stort antall ledere som har svart på undersøkelsen, og undersøkelsen gir derfor sannsynligvis et riktig bilde av hva som er status på mangfoldet blant lederne.

Undersøkelsen viser at det er en høyere andel ledere med innvandrerbakgrunn på lavere nivå (Figur 3-2 og Figur 3-3). Antall ledernivåer er litt ulikt på tvers av kommunene, og vi har delt ledernivåene inne i tre grupper som gjør dem sammenlignbare på tvers av kommunene. På ledernivå én og to har henholdsvis seks og fem prosent av respondentene innvandrerbakgrunn. Blant ledere på nivå 3 eller lavere, har 11 prosent innvandrerbakgrunn.

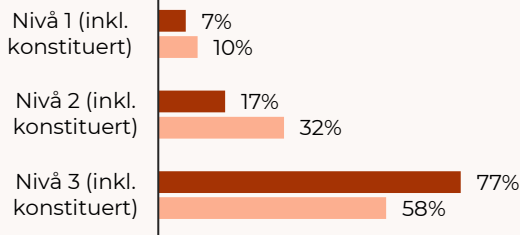
Det er også en viss tendens til at lederne med innvandrerbakgrunn har personalansvar for færre ansatte enn ledere for øvrig (se Figur 3-4). Dette henger trolig sammen med at ledere med innvandrerbakgrunn oftere er ledere på lavere nivå. 58 prosent av lederne med innvandrerbakgrunn har færre enn 30 ansatte i enheten sin, sammenlignet med 50 prosent av ledere for øvrig. Det er en noe høyere andel av ledere uten innvandrerbakgrunn

som svarer at de har vært involvert i rekruttering av andre ledere i kommunen (48 prosent), sammenliknet med andelen blant ledere med innvandrerbakgrunn (34 prosent).

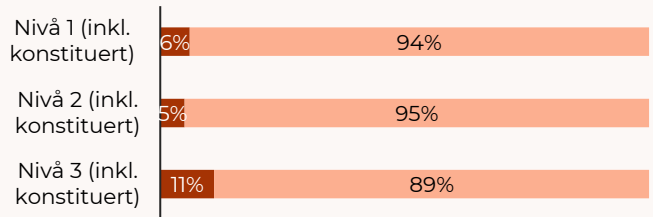
3.1.2 Flest ledere med innvandrerbakgrunn innenfor helse og omsorg

Ledere med innvandrerbakgrunn fordeler seg noe ulikt på tjenesteområder, enn øvrige ledere (se Figur 3-5 og Figur 3-6). Nesten halvparten av lederne med innvandrerbakgrunn jobber innen helse og omsorg (45 prosent), sammenlignet med 33 prosent av øvrige ledere. Andelen ledere med innvandrerbakgrunn innen helse og omsorg er 11 prosent. Det er også mange ledere med innvandrerbakgrunn innen barnehage, skole og utdanning (23 prosent), men her er det også mange ledere generelt. Andelen ledere med innvandrerbakgrunn er derfor samlet sett relativt lav innen barnehage, skole og utdanning (6 prosent). Andelen med innvandrerbakgrunn er høyest innenfor politikk og organisasjon, og skatt og næring, hvor 15 prosent av lederne har innvandrerbakgrunn. Dette er imidlertid relativt små tjenesteområder med få ledere, sammenlignet med andre tjenesteområder i kommunene. Innenfor øvrige tjenesteområder i kommunen er det også en høy andel ledere med innvandrerbakgrunn (15 prosent).

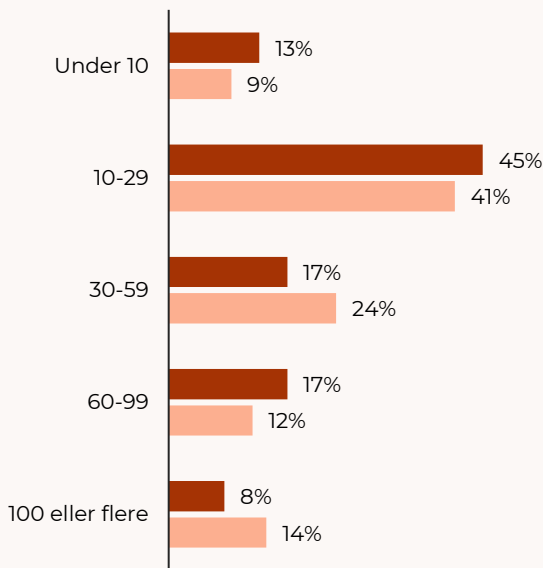
Figur 3-2: Hvilken av følgende stillingskategorier beskriver ditt nåværende arbeidsforhold best? Prosentvis svarfordeling for ledere med og uten innvandrerbakgrunn.



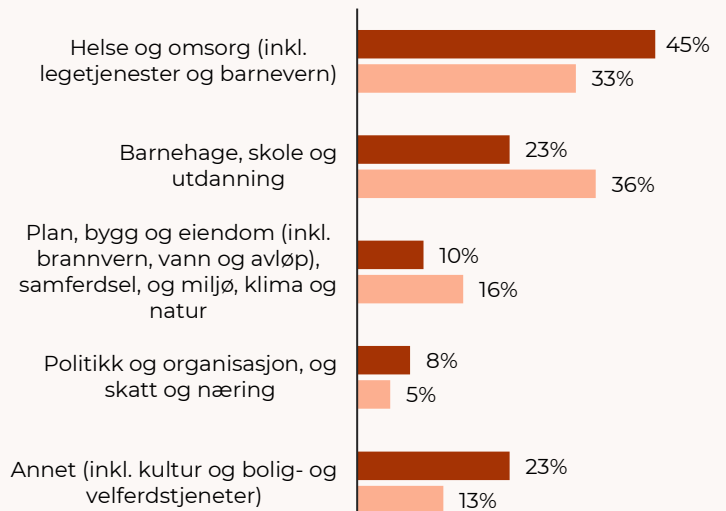
Figur 3-3: Hvilken av følgende stillingskategorier beskriver ditt nåværende arbeidsforhold best? Prosentvis svarfordeling innad i hvert tjenesteområde.



Figur 3-4: Hvor mange ansatte er det i enheten du har ansvar for?

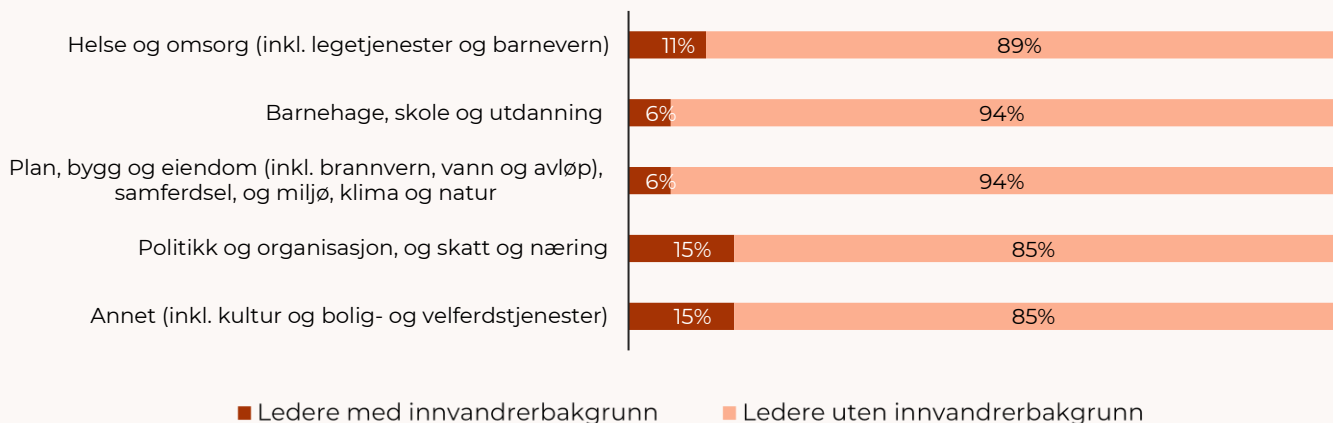


Figur 3-5: Hvilket (tjeneste)område jobber du innenfor? Flere svar mulig. Prosentvis svarfordeling for ledere med og uten innvandrerbakgrunn.



Merk: tallene i figuren summerer seg til over 100%, fordi noen respondenter har oppgitt mer enn et tjenesteområde.

Figur 3-6: Hvilket (tjeneste)område jobber du innenfor? Flere svar mulig. Prosentvis svarfordeling innad i hvert tjenesteområde.



■ Ledere med innvandrerbakgrunn ■ Ledere uten innvandrerbakgrunn

Kilde: Spørreundersøkelse sendt ut til ledere i storbykommunene. N (ledere med innvandrerbakgrunn) = 60, N (ledere uten innvandrerbakgrunn) = 625. Med unntak av Figur 3-2, Figur 3-3 og Figur 3-4 der N (ledere uten innvandrerbakgrunn) = 624.

3.1.3 Varierende landbakgrunn og årsak til innvandring

Det er relativt stor spredning i hvilken landbakgrunn lederne med innvandrerbakgrunn har. Flest av lederne med innvandrerbakgrunn har bakgrunn fra Norden utenom Norge (25 prosent) (Figur 3-7). Det er en lik fordeling av ledere fra EU/EFTA utenom Norden, øvrige europeiske land og Asia (20 prosent for alle). De øvrige lederne har landbakgrunn fra Storbritannia, USA, Canada, Australia eller New Zealand og søramerikanske land.

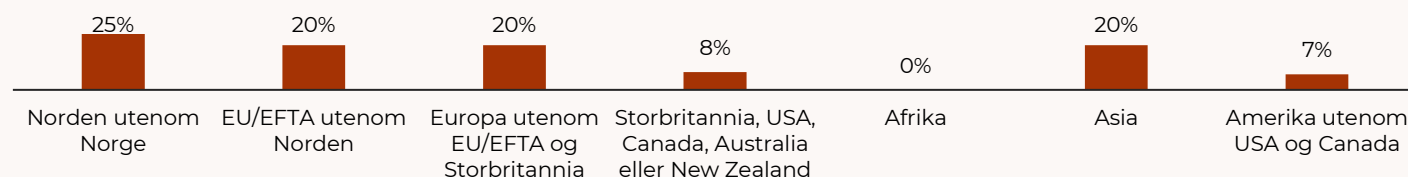
Årsaken til innvandring varierer også, hvor flest oppgir familie som en årsak (32 prosent), samtidig som flukt og arbeid også er vanlige årsaker (henholdsvis 25 prosent og 18 prosent) (Figur 3-8). Blant de som innvandret selv, var de fleste 16 år eller eldre da de innvandret til Norge. Drammen skiller seg noe ut fra de øvrige kommunene, siden et

knapt flertall av innvandrerne blant lederne (53 prosent) var yngre enn 16 år da de innvandret.

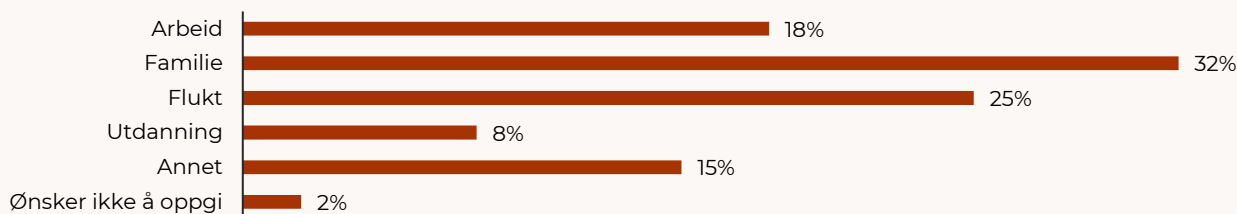
3.1.4 Overvekt av kvinner blant lederne og de fleste er mellom 40-54 år

Det er en overvekt av kvinner blant lederne (62 til 75 prosent i kommunene) (Figur 3-10), uavhengig av landbakgrunn. Av lederne som har svart på undersøkelsen, er de aller fleste er over 40 år. I de fleste av kommunene er det flest respondenter i aldersgruppen 40 til 54 år (ca. 55 prosent) (Figur 3-9). Oslo skiller seg ut med flest ledere i aldersgruppen 55 år eller eldre. Videre har samtlige kommuner færrest ledere i aldersgruppen 25 til 39 år, og ingen ledere som er yngre enn 25 år. Blant ledere med innvandrerbakgrunn er den yngste aldersgruppen representert i større grad, med 22 prosent av respondentene mellom 25 og 39 år. Det er også en mindre andel i gruppen over 55 år.

Figur 3-7: Landbakgrunn til person som selv har innvandret, eller landbakgrunn til mor for respondenter som har to foreldre som har innvandret

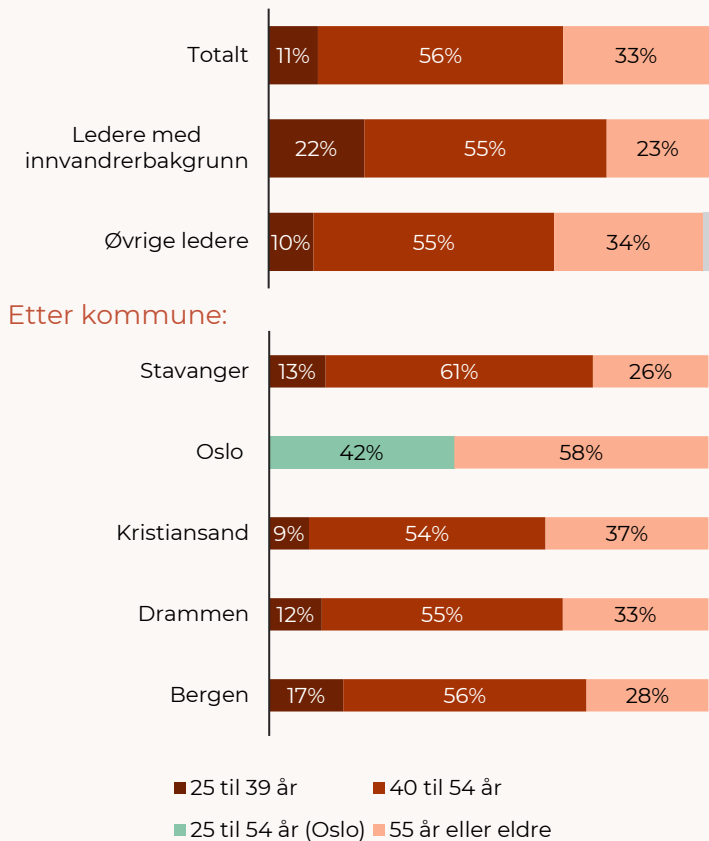


Figur 3-8: Hva er hovedgrunnen til at du / din mor innvandret til Norge?

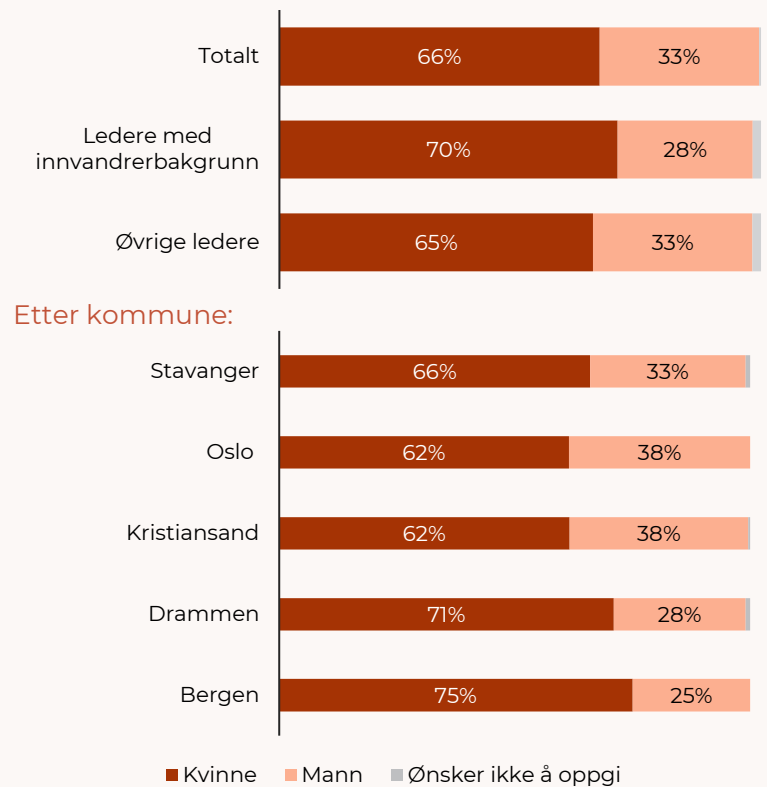


Kilde: Spørreundersøkelse sendt ut til ledere i storbykommunene. N= 60. Ingen respondenter med Afrikanske land som landbakgrunn i Figur 3-7.

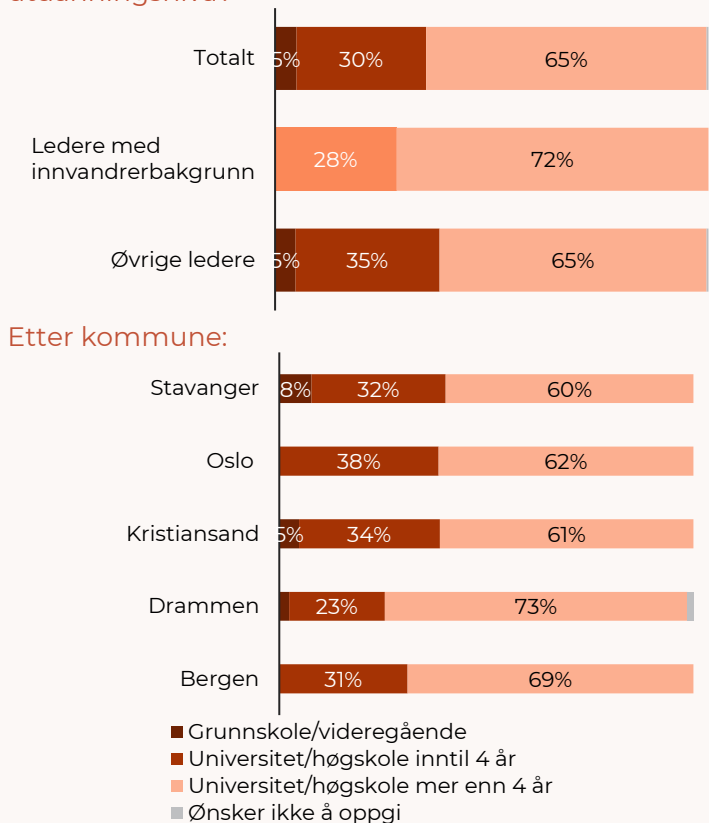
Figur 3-9: Alder blant ledere



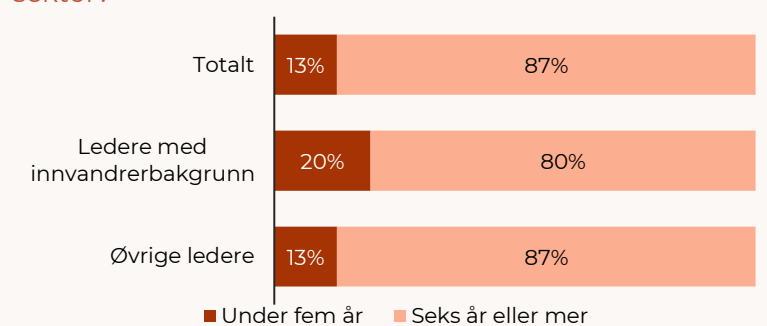
Figur 3-10: Fordeling på kjønn



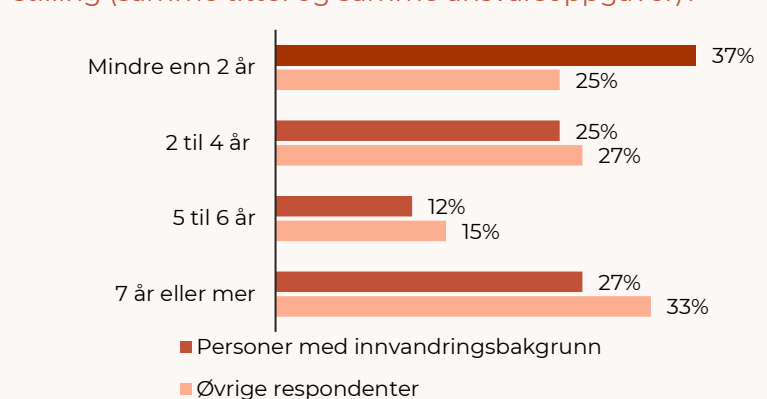
Figur 3-11: Hva er ditt høyeste fullførte utdanningsnivå?



Figur 3-12: Hvor lenge har du vært ansatt i kommunal sektor?



Figur 3-13: Hvor lenge har du hatt din nåværende stilling (samme tittel og samme ansvarsoppgaver)?



Kilde: Spørreundersøkelse blant ledere i storbykommunene. Respondenter som ikke har svart telles under «ønsker ikke å oppgi». Dataetiketter på 3 prosent eller lavere er fjernet fra figur. N(totalt) = 685, N(Ledere med innvandrerbakgrunn) = 60, N(Øvrige ledere) = 625, N(Stavanger)= 180, N(Oslo)= 26, N(Kristiansand)= 233, N(Drammen)= 209, N(Bergen) = 36. I Figur 3-11 er kategoriene Grunnskole/videregående og Universitet/høgskole inntil 4 år slått sammen til én kategori for ledere med innvandrerbakgrunn.

3.2 Veien til lederstillingen

Spørreundersøkelsen gir også nyttig innsikt i hvilken bakgrunn den typiske lederen har og hvilke krav til utdanningsnivå og tidligere arbeidserfaring som stilles for å få en lederstilling.

3.2.1 De aller fleste lederne har høy utdanning

Spørreundersøkelsen viser at de aller fleste kommunale lederne har et høyt utdanningsnivå, og over halvparten har fullført høyere utdanning 4 år eller lengre (65 prosent). De resterende lederne har i hovedsak høyere utdanning på lavere nivå (30 prosent), og kun fem prosent har høyeste utdanning på videregående nivå eller lavere (Figur 3-11). Blant innvandrere er det enda større andel som har utdanning på høyest nivå (72 prosent).

3.2.2 Lederne har som regel lang arbeidserfaring fra kommunal sektor

Videre har lederne som regel lang arbeidserfaring fra kommunal sektor (Figur 3-12). De fleste lederne (87 prosent) oppgir at de har vært ansatt i kommunal sektor i 6 år eller mer. Respondentene med innvandrerbakgrunn har noe lavere ansiennitet i kommunal sektor enn respondenter uten innvandrerbakgrunn (Figur 3-12), der 80 prosent av ledere med innvandrerbakgrunn hadde vært ansatt i kommunal sektor i 6 år eller mer. Det samme gjelder for hvor lenge de har vært i nåværende stilling, der 37 prosent av ledere med innvandrerbakgrunn har vært i stillingen under 2 år,

sammenlignet med i fjerdedel av andre ledere (Figur 3-13). Det er også færre med innvandrerbakgrunn som har jobbet over syv år i samme stilling (27 prosent sammenlignet med 33 prosent).

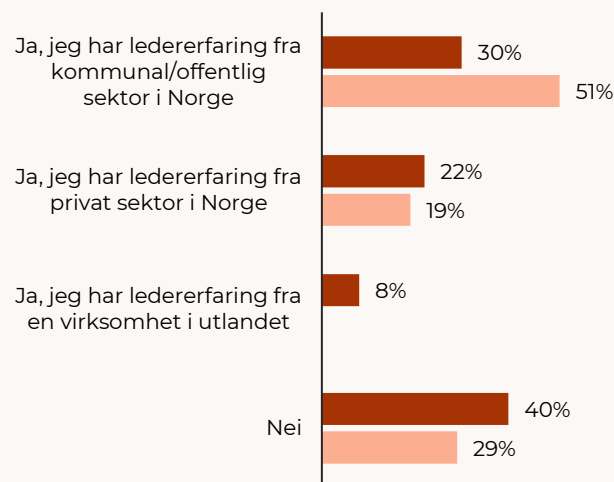
De kommunale lederne har gjennomgående lang erfaring fra kommunal sektor. Om lag 80 prosent av lederne arbeidet i kommunal sektor før de fikk sin nåværende stilling, og to av tre arbeidet i samme kommune (Figur 3-14). Rundt hver tredje leder arbeidet også innenfor samme område i kommunen før personen fikk lederstilling. Det typiske er dermed at det er kommunalt ansatte som ansettes i lederstillinger i kommunene. 20 prosent av innvandrere arbeidet utenfor kommunal sektor før de fikk nåværende stilling, mot 17 prosent av øvrige ledere. Det er i liten grad forskjeller på tvers av kommunene når det gjelder tidligere arbeidserfaring. Unntaket er Kulturetaten i Oslo, hvor 50 prosent av alle lederne tidligere jobbet i en annen (offentlig eller privat) virksomhet. Det er lite variasjon mellom lederne med og uten innvandrerbakgrunn når det gjelder deres tidligere arbeidserfaring. Det er likevel en tendens til at lederne med innvandrerbakgrunn i større grad har arbeidserfaring fra en annen kommune eller sektor.

Det er også noe variasjon i tidligere ledererfaring mellom lederne med og uten innvandrerbakgrunn (Figur 3-15). Det er en høyere andel av respondentene med innvandrerbakgrunn som ikke hadde ledererfaring før nåværende stilling, sammenliknet med respondenter uten innvandrer-

Figur 3-14: Hvor jobbet du før du fikk din nåværende stilling?



Figur 3-15: Har du ledererfaring fra tidligere arbeidsforhold?



Kilde: Spørreundersøkelse sendt ut til ledere i storbykommunene. N (ledere med innvandrerbakgrunn) = 60, og N (ledere uten innvandrerbakgrunn) = 625.

bakgrunn. Begge disse mønstrene henger trolig sammen med at respondentene med innvandrerbakgrunn tenderer til å være ledere på lavere nivå enn lederne uten innvandrerbakgrunn.

Blant respondentene med tidligere ledererfaring er det flere blant de med innvandrerbakgrunn som har sin tidligere ledererfaring fra utlandet, og blant de uten innvandrerbakgrunn tilsvarende flere med tidligere ledererfaring fra kommunal sektor.

3.2.3 Mange har blitt oppfordret til å søke på lederstillingen

Over halvparten av lederne har blitt oppfordret til å søke på lederstillingen. En høyere andel ledere uten innvandrerbakgrunn oppga at de ble oppfordret til å søke på sin nåværende stilling, enn blant ledere uten innvandrerbakgrunn (henholdsvis 61 prosent og 41 prosent). Dette kan ha flere mulige forklaringer. En forklaring kan være at ansatte med innvandrerbakgrunn har mindre nettverk og dermed i mindre grad oppfordres til å søke, men det kan også ha sammenheng med at lederne med innvandrerbakgrunn i større grad rekrutteres fra andre kommuner og sektorer. Dermed har de kanskje i mindre grad nettverk i den konkrete kommunen. Blant de som ble oppfordret til å søke, varierer det hvem de ble oppfordret av. Noen oppgir å ha blitt oppfordret av ledere, medarbeidere eller andre ansatte, mens andre har blitt oppfordret av venner og bekjente. At andelen som har blitt oppfordret til å søke er såpass høy, kan tyde

på at nettverk og det å bli oppfordret til å søke på en lederstilling kan være et viktig virkemiddel når det gjelder lederstillinger.

Om lag én av fem har vært konstituert i samme lederstilling før de fikk lederstillingen formelt. Det er omtrent like mange av ledere med og uten innvandrerbakgrunn som var konstituert i sin nåværende lederstilling før de fikk stillingen formelt (henholdsvis 15 og 19 prosent). Å være konstituert i samme stilling før vedkommende eventuelt søker på stillingen, synes dermed ikke å være vanlig inngang til en lederstilling.

3.3 Oppsummering

Funnene fra vår spørreundersøkelse støtter opp under antagelsen om at andelen ledere med innvandrerbakgrunn er relativt lav i kommunal sektor. Totalt oppgir ni prosent av respondentene å ha innvandrerbakgrunn.

Resultatene tyder på at ledere med innvandrerbakgrunn er særlig underrepresentert blant de høyere ledernivåene i kommunen. Videre skiller helse og omsorg seg ut som tjenesteområdet med høyest representasjon blant sine ledere. I tillegg varierer deres landbakgrunn relativt mye, hvor blant annet en fjerdedel har bakgrunn fra et annet Nordisk land, en femtedel er fra EU/ EFTA utenom Norden, en femtedel fra Europa utenom EU/EFTA og Storbritannia og en femtedel fra Asia.

4. Interne og eksterne barrierer for mangfold

Både interne og eksterne barrierer kan forhindre mangfold i kommunale lederstillinger. Det er trolig en kombinasjon av flere forhold som forklarer den lave representasjonen av personer med innvandrerbakgrunn i kommunale lederstillinger. Selv om noen av disse er ting kommunene ikke styrer over, er det også en rekke av forholdene som kommunene kan påvirke.

I dette kapitlet presenterer vi sentrale barrierer for mangfold i kommunale lederstillinger og handlingsrom for å gjøre kommunale ledergrupper mer mangfoldige. Kommunenes rekrutteringsstrategier og -praksis kan særlig påvirke mulighetene til å rekruttere mer mangfoldig, og vi drøfter derfor konkret i hvilken grad det oppstår barrierer i dagens rekrutteringsprosesser.

Analysene er basert på intervjuer med ledelsen (kommunedirektører og kommunalsjefer) og representanter for HR i de fem storbykommunene. I tillegg har vi gjennomført gruppeintervjuer med ledere fra ulike tjenesteområder i kommunene (helse, oppvekst og teknisk etat i Kristiansand, Stavanger, Drammen og Bergen, og Kulturetaten i Oslo), samt spørreundersøkelse blant ledere i kommunene. Vi har også trukket på innsikter fra forskningslitteraturen, og vurdert funnene fra vår kartlegging i lys av mekanismer og årsakssammenhenger som er diskutert i

forskningen. Videre har vi benyttet statistikk og data fra Microdata.no for å vurdere representasjonen av personer med innvandrerbakgrunn innenfor ulike utdanninger og yrker som typisk utgjør rekrutteringsbasen for kommunale lederstillinger. Formålet med analysen av de empiriske dataene er å gi innsikt i hvilke ledd på karriereveien mot kommunale lederstillinger at personer med innvandrerbakgrunn typisk faller fra.

4.1 Ulike typer barrierer

Barrierene som «forklarer» at det er få innvandrere i lederstillinger kan oppstå i ulike steg på veien mot en kommunal lederstilling. Barrierene kan oppstå i selve rekrutteringsprosessen til en lederstilling, men det kan også være barrierer som oppstår på «lavere nivå» og som påvirker rekrutteringsgrunnlaget. Eksempelvis dersom det er få med innvandrerbakgrunn med relevant utdanning eller som har relevant kommunal arbeidserfaring, kan det gi utslag i at det er få med innvandrerbakgrunn som søker på en lederstilling. Barrierene som oppstår i de ulike stegene kan videre være av ulik karakter, og kan enten være eksterne (barrierer kommunen ikke kan påvirke direkte) eller interne (barrierer kommunen kan påvirke) (Figur 4-1).

4.1.1 Eksterne og interne forhold

De eksterne forholdene består av både institusjonelle rammer (lover og avtaler) som legger føringer for kommunenes organisering og praksis, og barrierer på individnivå. Institusjonelle rammer definerer vi som eksterne lovverk og rammeverk som påvirker hvordan kommunene er organisert og

Figur 4-1: Barrierer for mangfold

Eksterneforhold Forhold kommunene ikke direkte kan påvirke	Interne barrierer Forhold kommunene direkte kan påvirke
Institusjonelle rammer <ul style="list-style-type: none"> • Likestillings- og diskrimineringsloven, ink. Aktivitets- og redegjørelsesplikten • Arbeidsmiljøloven • KS' hovedavtale • Lovfestede språkkrav og kompetansekrav • Kvalifikasjonsprinsippet 	Praksis i kommunene <ul style="list-style-type: none"> • Kunnskap og bevissthet om verdien av og holdninger til mangfold • Arbeidsmiljø og personalpolitikk Fallgruver i rekrutteringsprosessen: <ul style="list-style-type: none"> • Vurdering av faktiske behov for stillingen • Utdannende å vurdere utenlandsk bakgrunn • Språk blir en «proxy» for andre viktige forhold • Risikabelt å ta et «alternativt» valg
Individuelle barrierer <ul style="list-style-type: none"> • Utdanningsnivå og type utdanning • Tidligere arbeidserfaring • Personlige egenskaper • Karrierepreferanser • Språkferdigheter 	

opererer. Dette utgjør ikke barrierer i seg selv, men kommunenes tolking og praktisering av lowverk og rammeverk kan utgjøre barrierer for mangfold. Med individuelle barrierer mener vi kvalifikasjoner, egenskaper og preferanser på individnivå som kan forklare at det er få som søker på eller får lederstillinger i kommunen. Eksempelvis hvis personer med innvandrerbakgrunn i mindre grad har relevant utdanningsbakgrunn og arbeids-erfaring, og dermed ikke er kvalifisert for lederstillinger i like stor grad.

Interne barrierer defineres som forhold som kommunen kan påvirke. Dette inkluderer blant annet kommunens rekrutteringspraksis, karriereutviklingsmuligheter og arbeidsmiljø.

4.1.2 Barrierer i ulike steg mot en kommunal lederstilling

En typisk vei inn til en lederstilling fremstilles i Figur 4-2. Som beskrevet i kapittel 3.2 har de kommunale lederne flere fellestrekk. Spørreundersøkelsen viser at de aller fleste lederne har høyere utdanning. At for få med innvandrerbakgrunn tar en relevant høyere utdanning, kan være en grunnleggende barriere som påvirker rekrutteringsgrunnlaget både til ordinære stillinger og til lederstillinger i kommunen. Dette er en ekstern barriere som kommunen i liten grad kan påvirke.

De aller fleste kommunale lederne har arbeids-erfaring fra kommunen. Informantene gir uttrykk for at det er ønskelig at kommunale ledere har tidligere arbeidserfaring fra kommunen slik at de har innsikt i kommunale beslutningsprosesser og organisering. At for få med innvandrerbakgrunn har relevant arbeidserfaring fra kommunal sektor, kan dermed også være en barriere som påvirker rekrutteringsgrunnlaget til lederstillinger. Det kan både være barrierer som forhindrer personer med innvandrerbakgrunn i å søke seg til og bli ansatt i kommunal sektor, og barrierer som forhindrer relevant karriereutvikling i kommunal sektor. Disse barrierene kan være både eksterne og interne. Eksterne barrierer som personlige egenskaper og kvalifikasjoner hos den enkelte kan påvirke både hvor mange som søker seg til kommunen og karriereutviklingen i kommunen. Samtidig vil også en rekke forhold som kommunene kan påvirke som

rekrutteringspraksis, arbeidsmiljø og personal-politikk i stor grad også påvirke karriereutviklingen til den enkelte og dermed hvor mange som har relevant arbeidserfaring for å kvalifisere til en lederstilling. De institusjonelle rammene vil også legge føringer for kommunenes praksis.

Til sist vil det kunne være barrierer som trer i kraft i selve rekrutteringsprosessen til lederstillinger, som også vil kunne være både eksterne og interne. Videre drøfter vi nærmere de ulike eksterne og interne barrierene som oppstår i ulike steg på karriereveien mot en lederstilling.

4.2 Eksterne barrierer

4.2.1 Institusjonelle rammer

Institusjonelle rammer er eksterne lowverk og rammeverk som påvirker hvordan kommunene er organisert og opererer. Dette inkluderer forhold som kan begrense kommunenes handlingsrom, og legge føringer for rekrutteringen av ansatte. Slike rammer er i stor grad fastsatt eksternt, og kommunene har begrenset mulighet til å påvirke disse. Gjennom aktivitets- og redegjørelsesplikten samt diskrimineringsloven er kommunene som arbeidsgiver forpliktet til å fremme likestilling på virksomhetsnivå og hindre diskriminering på individnivå. Dette er nødvendig, men ikke alltid tilstrekkelig for å fremme mangfold.

Offentlige og private virksomheter er regulert av Likestillings- og diskrimineringsloven, men pliktene til å fremme mangfold er mer omfattende for offentlig sektor. I (§ 24) slår fast at «offentlige myndigheter skal i all sin virksomhet arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering [...]». Samtlige statlige virksomheter, kommuner og fylkeskommuner har derfor særskilte plikter og kan selv iverksette tiltak som fremmer formålet i loven. Dette arbeidet skal blant annet omfatte områdene «rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter, tilrettelegging og mulighet for å kombinere arbeid og familieliv». Loven innebærer altså at arbeidsgivere har plikter til å fremme likestilling og motvirke diskriminering.

Figur 4-2: Den typiske veien til en kommunal lederstilling



I loven er det definerte plikter for hvordan arbeidsgivere skal systematisere arbeidet sitt for å fremme likestilling og redusere diskriminering. Aktivitetsplikten er en plikt til å arbeide aktivt for å fremme likestilling og å hindre diskriminering i virksomheten. Aktivitetsplikten innebærer at arbeidsgiver må 1) undersøke om det finnes risiko for diskriminering eller andre hindre for likestilling, 2) analysere årsakene til identifiserte risikoer, 3) iverksette egnede tiltak og deretter 4) vurdere resultatene av punktene 1–3. Opplysnings- og dokumentasjonsplikt er plikt til å kunne dokumentere at aktivitetsplikten er oppfylt, dersom de ansatte, deres representanter, Likestillings- og diskrimineringsombudet eller forskere ber om innsyn i dette.

Gjennom arbeidsmiljøloven skal alle arbeidsgivere fremme likebehandling og inkluderende arbeidsliv

Arbeidsmiljøloven setter også visse rammer for kommunene som arbeidsgiver. Loven inneholder regler om arbeidsmiljø, stillingsvern, arbeidstid, permisjon, ansettelse og oppsigelse. Reglene i arbeidsmiljøloven bidrar blant annet til å fremme likebehandling i arbeidslivet og trygge ansettelsesforhold for de ansatte, samt fremme et inkluderende arbeidsliv. Loven gir også forbud mot diskriminering i ansettelsesprosessen, opplæring og kompetanseutvikling, og lønns- og arbeidsvilkår.

KS' hovedavtale pålegger ledere og tillitsvalgte et særlig ansvar for likestillingsarbeidet

Hovedavtalen mellom KS og arbeidstakerorganisasjonene er et virkemiddel for å sikre og tilrettelegge for gode prosesser mellom partene, samt fremme positiv utvikling av tjenester i kommuner, fylkeskommuner og virksomheter med tilknytning til kommunesektoren. Avtalen beskriver blant annet at både arbeidsgiver og tillitsvalgte har en gjensidig plikt til å gjøre sitt beste for å skape og opprettholde et godt samarbeid på arbeidsplassen. Dette gjør det mulig for partene å ta opp og løse eventuelle problemer eller saker på en åpen og konstruktiv måte. Avtalen fastsetter krav og rammer for samarbeid mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte, for eksempel skal tillitsvalgte informeres om ledige og nyopprettede stillinger, samt om prosedyrer ved utlysning, utvelgelse av kandidater og søkerlister. I henhold til avtalen skal kommunene opprette partssammensatte utvalg som kan foreslå og behandle overordnede retningslinjer for kommunens personalpolitikk, herunder tiltak for likestilling og inkluderende arbeidsliv. I tillegg skal partene sikre at arbeidet med likestillings- og diskrimineringsarbeid ikke bryter gjeldende lover og regler, som likestillings- og

diskrimineringsloven og arbeidsmiljøloven. Partene anbefaler derfor at arbeidsgiver, som en integrert del av sin arbeidsgiverpolitikk, legger vekt på rekruttering av arbeidstakere med ulik bakgrunn. Ledere og tillitsvalgte har et særlig ansvar for å fremme likestilling og forebygge diskriminering i det daglige arbeidet.

I flere yrker er det lovfestede språkkrav

I mange sektorer finnes det juridiske krav til språkferdigheter blant de ansatte. Ifølge Helsedirektoratet bør alle som ansettes i det norske helsevesen kunne dokumentere norsk på B2-nivå (Helsedirektoratet, 2023). Kravet om B2-nivå er hjemlet i forskriften om tilleggskrav for helsepersonell med utdanning utenfor EØS-området. Arbeidsgiver har også mulighet til å stille strengere krav enn B2-nivå. Det understrekes at språkkrav er nødvendig for å sikre at helsepersonell kan kommunisere med kolleger, pasienter og pårørende på måter som ivaretar pasient-sikkerheten.

I henhold til barnehageloven må ansatte i barnehager som ikke har norsk som førstespråk, ha bestått norskprøver på A2 skriftlig og B1-nivå muntlig (Kunnskapsdepartementet, 2022). Dette kravet gjelder imidlertid ikke for stillinger som styrer eller pedagogisk leder, i barnehager med tilbud på et annet språk enn norsk, eller for personer som har gjennomført norskopplæring på grunnskole eller videregående skole. Unntaket gjelder også for personer med minst fem års relevant arbeidserfaring fra norskspråklig barnehage eller skole, samt for de med svensk eller dansk som førstespråk. For å bli ansatt som lærer i norsk grunnskole eller videregående skole, kreves det ferdigheter i norsk språk, samt kunnskap om norske samfunns- og skoleforhold. Til tross for at det ikke stilles krav om ferdigheter i norsk for å få godkjenning som lærer, må arbeidsgiver vurdere om jobbsøkerens kunnskap er tilstrekkelige for den aktuelle stillingen.

Mange yrker har særskilte krav til kompetanse

I henhold til Helsedirektoratet må helsepersonell ha gyldig norsk autorisasjon, lisens eller spesialistgodkjenning dersom dette er en forutsetning for ansettelse i stillingen (Helsedirektoratet, 2023). Totalt 29 personellgrupper er omfattet av helsepersonellovens autorisasjonsordning. For personer med utenlandsk utdanning, må det søkes om autorisasjon og lisens, som blir vurdert av Helsedirektoratet. Når direktoratet mottar søknad om autorisasjon, lisens eller spesialistgodkjenning fra helsepersonell utdannet i utlandet, foretas en vurdering av søkerens gjennomførte og beståtte

utdanning, øvrige yrkeskvalifikasjoner og om vedkommende har en gyldig godkjenning fra utdanningslandet (Helsedirektoratet, 2023). Norge er bundet av EUs regelverk for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, og utdanningene for lege, tannlege, sykepleier, jordmor og provisorfarmasøyt er harmonisert i EØS-land. For personer med utdanning fra land utenfor EØS, foretas en individuell vurdering av om personen har eksamen som er jevngrad med eksamen fra en norsk opplæringsinstitusjon, eller om ytterligere dokumentasjon av kvalifikasjoner er nødvendig. Det stilles også krav om gjennomføring av kurs i nasjonale fag og fagprøve, i tillegg til språkkrav.

I oppvekstsektoren må personer med utenlandsk utdanning få godkjent yrkeskvalifikasjonen sin før de kan ansettes fast som lærer i grunn- og videregående skole, eller som styrer eller pedagogisk leder i barnehage (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2024). Det er Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) som vurderer om yrkeskvalifikasjonene oppfyller krav til nivå, omfang, faglig fordypning og pedagogisk kompetanse. Yrkeskvalifikasjoner fra et annet land må kunne sammenlignes med en norsk lærerutdanning. Når det gjelder stillinger som styrer og pedagogisk leder i barnehage, kan det imidlertid søkes om dispensasjon fra dette utdanningskravet, dersom kommunen tillater det.

Kvalifikasjonsprinsippet legger føringer for ansettelser

I offentlig sektor gjelder kvalifikasjonsprinsippet ved ansettelser. Det innebærer at den best kvalifiserte søkeren til en stilling skal ansettes. I kommunal sektor er kvalifikasjonsprinsippet et ulovfestet prinsipp med lovs rang. Det forutsetter en samlet vurdering av teoretisk utdanning, yrkeserfaring og personlige egenskaper, sammenholdt med fastsatte krav og ønskede kvalifikasjoner i stillingsutlysningen (KS, 2021). Kommunesektoren kan gjøre de samme unntakene fra kvalifikasjonsprinsippet

som i staten. Det vil si at personer som står utenfor arbeid, utdanning og opplæring og personer som har nedsatt funksjonsevne kan ansettes uten utlysning i midlertidig ansettelse i inntil to år med lønnstilskudd, og fast ansettelse etter to (tre) år i trainéprogram (KS, 2024). For å kunne gjøre unntak fra kvalifikasjonsprinsippet må det være saklig behov for unntak fra kvalifikasjonsprinsippet for at denne personen skal kunne klare å komme seg i jobb, ansettelsen må drøftes med de tillitsvalgte, og antall stillinger som brukes til å inkludere er rimelig sett opp mot det totale antall stillinger.

4.2.2 Individuelle barrierer

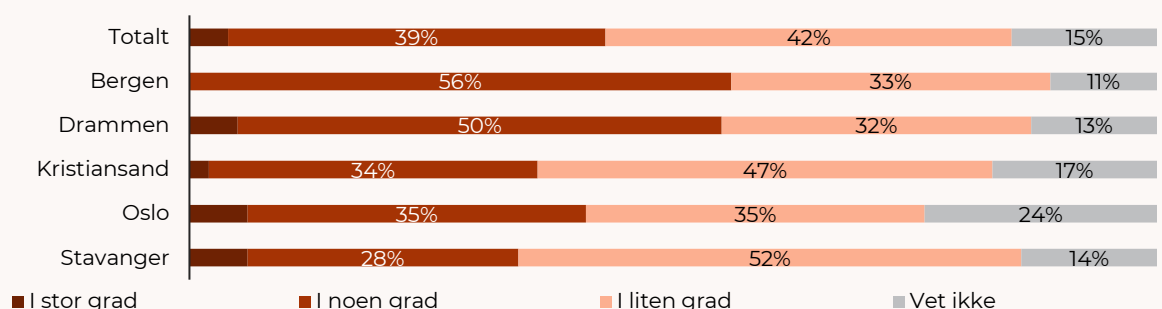
Individuelle barrierer kan også være en forklaring på at det er få med innvandrerbakgrunn i lederstillinger.

Få relevante søkere til lederstillinger med innvandrerbakgrunn?

Mange av informantene fra intervju og spørreundersøkelsen vurderer at det er få søkere med innvandrerbakgrunn som er kvalifisert til de kommunale lederstillingene, og at mangel på søkertilfang er en barriere. Opplevd mangel på søkertilfang vises blant annet i resultatene fra spørreundersøkelsene, hvor kun fire prosent opplever at de i stor grad får søkere med innvandrerbakgrunn til lederstillinger (se Figur 4-3). Resultatene tyder videre på at dette er en utfordring som alle kommunene står ovenfor, da svarandelen varierer fra null til seks prosent i hver av kommunene. Det er likevel 39 prosent som opplever at det i noen grad er søkere med innvandrerbakgrunn.

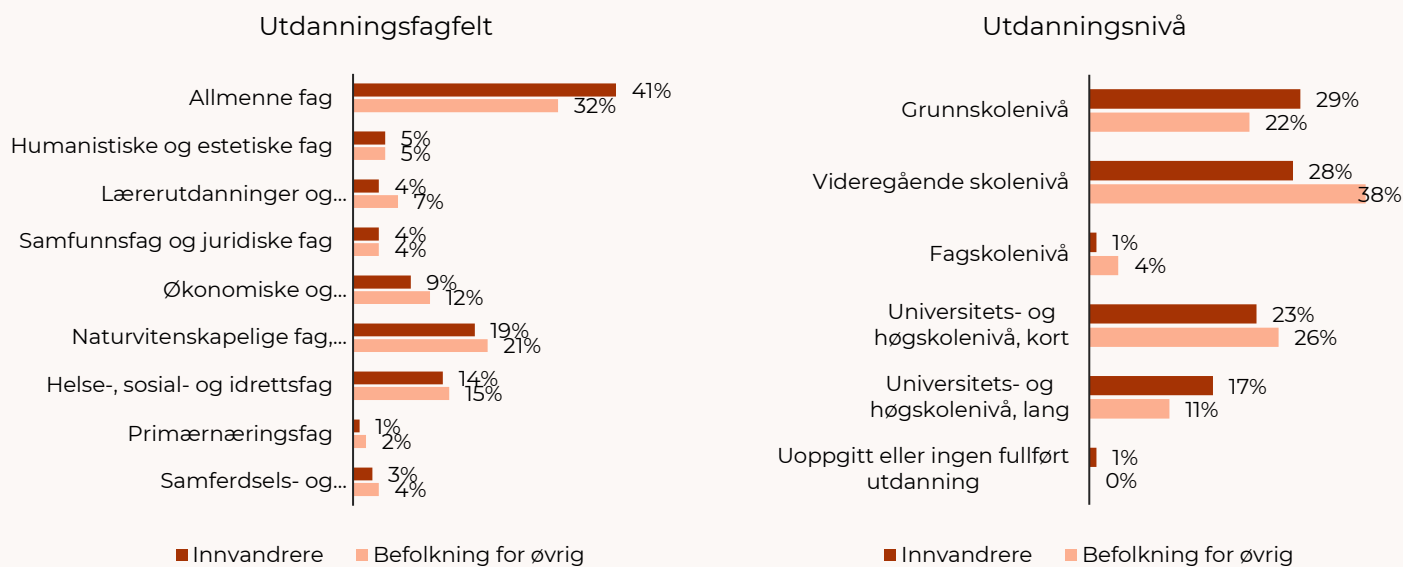
«Det er få søkere med innvandrerbakgrunn som har den erfaringen og kompetansen vi trenger. Jeg tror det blir bedre

Figur 4-3: I hvilken grad opplever du at det er søkere med innvandrerbakgrunn til lederstillinger?



Kilde: Spørreundersøkelse sendt ut til ledere i storbykommunene. Spørsmål til ledere som oppga å delta eller ha deltatt i rekruttering. N = 321.
Merk: Dataetiketter under 10 prosent er fjernet fra figuren.

Figur 4-4: Utdanningsfagfelt og utdanningsnivå blant personer med innvandrerbakgrunn og befolkningen for øvrig, personer 16 år eller over, 2023



Kilde: SSB-tabell 09430. Personer med innvandrerbakgrunn: N = 921 628. Befolkningen for øvrig: N = 3 647 640. Uoppgitt fagfelt er ekskludert.

fremover da det kommer mange godt utdannede personer med innvandrerbakgrunn ut i markedet.»

«Det er få med innvandrerbakgrunn i fotfolket å rekruttere fra. Jeg tror det er få med innvandrerbakgrunn som tar bibliotekutdanning eller andre utdanninger som er etterspurt i bibliotek.»

Sitat: Leder i storbykommune, respondent spørreundersøkelse.

Bakgrunnen for det manglende søkertilfanget kan handle om eksterne forhold, som at personer med innvandrerbakgrunn i mindre grad har relevant utdanningsbakgrunn og arbeidserfaring, og dermed ikke er kvalifisert for slike stillinger. Det kan også være at personer med innvandrerbakgrunn har andre preferanser og i mindre grad ønsker å arbeide i kommunal sektor og/eller å bli leder i kommunal sektor.

Ingen store forskjeller i utdanningsnivå

På overordnet nivå er det ikke store forskjeller mellom personer med og uten innvandrerbakgrunn i hvilke utdanningsfagfelt og utdanningsnivå de har (Figur 4-4). Selv om det er litt flere

innvandrere enn i befolkningen for øvrig med grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå, er det også flere innvandrere som har lang universitets- og høyskolegrad. Fordelingen av andel innenfor ulike utdanningsfelt er også relativt lik for innvandrere og den øvrige befolkningen, selv om det er noe mindre variasjon. Statistikken er imidlertid ikke detaljert nok til å vurdere forskjeller i utdanningsvalg inngående nok. Vi kan ikke utelukke at det er en underrepresentasjon av innvandrere innenfor noen utdanninger. I intervjuer gir flere informanter uttrykk for at det er få med innvandrerbakgrunn med relevant utdanningsbakgrunn innenfor deres fagfelt. Eksempelvis pekes det på at det er få innenfor med innvandrerbakgrunn i lærerutdanninger, som er det typiske rekrutteringsgrunnlaget for mange lederstillinger i skoleverket.

Personer med innvandrerbakgrunn og høyere utdanning arbeider i større grad i privat sektor

Det er videre en tendens til at personer med innvandrerbakgrunn i større grad enn den øvrige befolkningen jobber i privat sektor. Statistikk fra SSB viser at andelen innvandrere som jobber i kommunal og fylkeskommunal sektor (17 prosent), er lavere enn andelen blant den øvrige befolkningen (21 prosent) (SSB tabell 11611). Andelen som jobber innenfor privat sektor er imidlertid høyere (76 prosent blant personer med innvandrerbakgrunn, og 67 prosent blant befolkningen uten innvandrerbakgrunn). Lavere representasjon i kommunal sektor kan skyldes enten en form for

selvseleksjon eller at det er større barrierer for å ansettes i kommunal sektor for personer med innvandrerbakgrunn. Selvseleksjon kan forekomme som et resultat av at innvandrere ikke ønsker å jobbe i kommunal sektor eller at de ikke anser seg for å være kvalifisert for å arbeide i kommunal sektor, og derfor ikke søker.

Til dels få med relevant kommunal erfaring

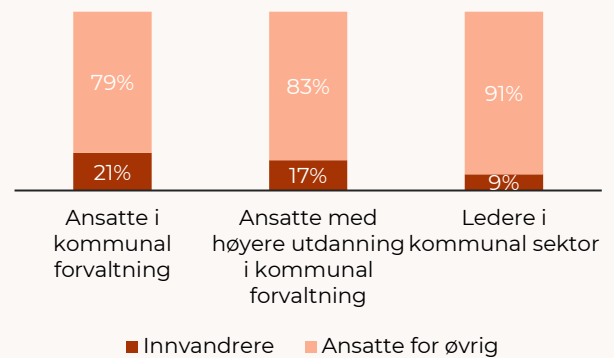
Spørreundersøkelsen vi har gjennomført viser at kommunale ledere som regel har tidligere arbeids-erfaring fra kommunal sektor (jamfør omtale i kapittel 3). Informantene gir uttrykk for at det normalt vil være et krav å ha kjennskap til offentlig sektor, og helst til kommunal sektor spesifikt, for å få en kommunal lederstilling. Dette begrunnes blant annet med at det er nødvendig med kjennskap til og forståelse for kommunale beslutningsprosesser og systemer. Både spørreundersøkelsen og intervjuene tyder på at de fleste lederne i kommunal sektor har jobbet lenge i kommunen, før de fikk lederstillingen, og at de aller fleste ble rekruttert til lederstillingen fra en annen stilling i kommunen eller en annen kommune.

De fleste har også lang arbeidserfaring innenfor det samme fagområdet. Rektorer og barnehagestyrere har eksempelvis i de aller fleste tilfeller bakgrunn som henholdsvis lærere og barnehagelærere, mens ledere innen helse normalt har en helsefaglig utdanning og arbeidserfaring fra kommunen innen helse. Informantene gir også uttrykk for at det er en fordel å ha tidligere ledererfaring. Ifølge informantene er det normalt forventninger om at en nyansatt leder skal kunne gå rett inn i lederstillingen, uten omfattende opplæring og oppfølging. Det fremstår altså som enklere å få en lederstilling i kommunal sektor, dersom man allerede har erfaring som kommunal leder, og utfordringen er følgelig å få den første lederstillingen.

Hvis det er for lite mangfold i relevante stillinger på lavere nivåer i storbykommunene, vil det dermed også være utfordrende å oppnå mangfold blant lederne. Våre estimater basert på data fra Microdata.no viser at 17 prosent av de ansatte med høy utdanning i de fem storbykommunene har innvandrerbakgrunn (Figur 4-5). Også på lavere nivåer synes det dermed å være en relativt lav andel med innvandrerbakgrunn, og dette kan trolig forklare at det er utfordrende å få nok relevante søkere med innvandrerbakgrunn til lederstillinger.

Samtidig er fremdeles andelen ansatte med innvandrerbakgrunn (og høy utdanning), høyere enn andelen ledere med innvandrerbakgrunn. Til sammenligning viser spørreundersøkelsen at 9

Figur 4-5: Estimert andel med innvandrerbakgrunn blant ansatte, ansatte med høyere utdanning og ledere i de fem storbykommunene



Kilde: Oslo Economics' analyser av tall hentet fra microdata.no, 2022. Merknad: Estimaten fra microdata vil inkludere noen ansatte i fylkeskommunen og staten (ORGL).

prosent av lederne i disse kommunene har innvandrerbakgrunn. Denne underrepresentasjonen på ledernivå kan dermed tyde på at det også er noen barrierer som gjør at det er færre med innvandrerbakgrunn som rekrutteres inn i lederstillinger. «Alt» skyldes dermed ikke manglende representasjon på lavere nivåer i kommunen.

Andelen med innvandrerbakgrunn varierer også en del på tvers av tjenesteområder. Figur 4-6 viser innvandrerandel i et utvalg yrker innenfor helsesektoren basert på data fra Microdata.no. Figuren viser at det er høyere innvandrerandel blant de yrkene som har lavere krav til formalkompetanse (rundt 56 prosent og 40 prosent er innvandrere blant hjemmehjelpere og andre pleie-medarbeidere). Blant sykepleiere og vernepleiere er det imidlertid også en relativt sterk representasjon av innvandrere (36 prosent og 19 prosent). Innenfor helse er det dermed relativt god representasjon av personer med innvandrerbakgrunn i stillinger som trolig inngår i rekrutteringsgrunnlaget til kommunale lederstillinger. Likevel viser vår spørreundersøkelse at bare 11 prosent av lederne innen helse har innvandrerbakgrunn. Tilsynelatende har dermed personer med innvandrerbakgrunn en lavere sannsynlighet for å bli leder, sammenlignet med øvrige ansatte. Hovedutfordringen er dermed å rekruttere flere av de ansatte med innvandrerbakgrunn til lederstillinger.

Innenfor oppvekstsektoren er det også høyere innvandrerandel blant yrkene med lavere krav til formalkompetanse, som barnehage- og skolefritids-assistent mv., og skoleassistenter, enn blant yrker med krav til høyere utdanning, som grunnskolelærer og førskolelærer. Intervjuene indikerer at det primært er grunnskolelærere og førskolelærere som er kandidater for lederstillinger som rektor og barnehagestyrere. Blant førskolelærere har 21 prosent innvandrerbakgrunn, mens blant grunnskolelærere er andelen bare 11 prosent. Andelen ledere med innvandrerbakgrunn fremstår imidlertid som lav sammenlignet med representasjonen blant førskolelærere og grunnskolelærere. Det tyder på at det også på oppvekstområdet er noen barrierer for å rekruttere ansatte med innvandrerbakgrunn fra lavere nivå til lederstillinger.

Språkferdigheter er trolig en sentral barriere i mange tilfeller

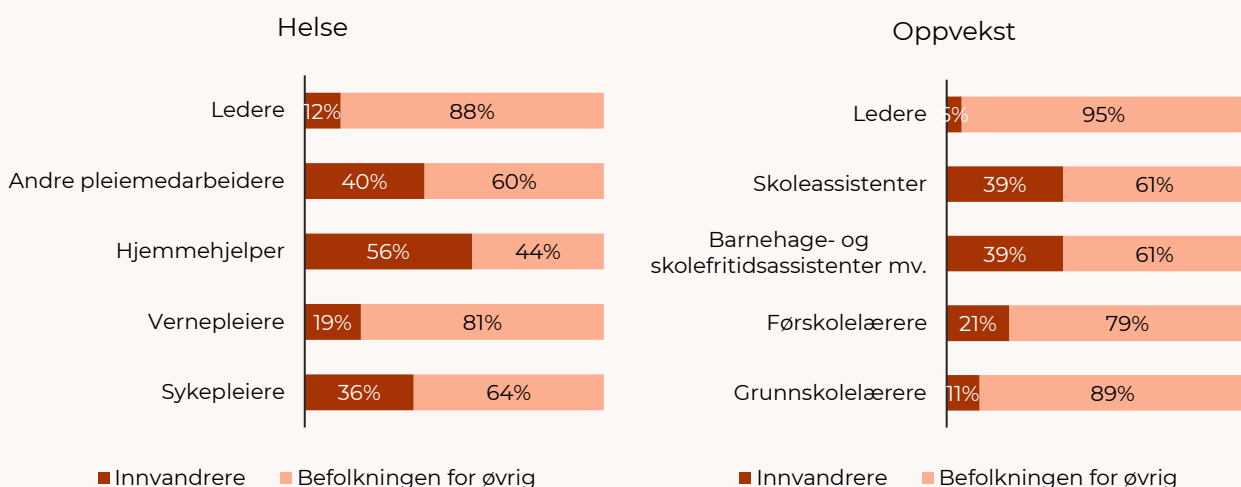
Personer med innvandrerbakgrunn kan også vurderes som mindre egnede til lederstillinger på grunn av mangelfulle språkferdigheter eller kulturelle forskjeller. I intervjuer og i spørreundersøkelsen fremkommer manglende språkferdigheter som en av de mest sentrale barrierene for mangfold. Tilstrekkelige norskerferdigheter er viktig av mange grunner, og kommunene må forholde seg til de gjeldende juridiske kravene som stilles innenfor ulike sektorer og områder. I tillegg stilles det ofte språkkrav utover juridiske føringer i utlysninger av stillinger der det er viktig at kandidaten har gode formidlingsevner. Gode

kunnskaper i norsk er spesielt viktig i kommunal sektor, hvor dette er arbeidsspråket. Språk som en barriere for å bli ansatt (og leder) i kommunal sektor kan være særlig vesentlig for personer som selv har innvandret fra utlandet, og som har et annet språk som morsmål. I tillegg kan det være en større barriere for personer som innvandret i senere alder, enn når de var yngre, fordi det er vanskeligere å lære seg språk jo eldre man er. Det vil også være en større barriere for personer med et morsmål som ikke ligner det norske språket (det vil for eksempel være enklere for personer med svensk og dansk som morsmål).

For å bli leder er gode formidlings- og kommunikasjonsevner avgjørende. Ledere har det overordnede ansvaret for å ta beslutninger, og å formidle dette til ansatte og brukere av tjenestene, som pasienter og pårørende i helsesektoren, barn og familier i oppvekstsektoren. Gode kommunikasjonsevner er viktige for å bygge tillitt og relasjoner. I tillegg innebærer det å være leder i kommunal sektor at man har omfattende kommunikasjon med politisk ledelse, noe som også forutsetter god forståelse av det politiske landskapet og den lokale kulturen i den aktuelle kommunen. Det er også mye skriftlig arbeid, og krav til dokumentasjon og rapportering, som krever gode språkferdigheter, samtidig som det finnes enkelte tjenesteområder hvor det ikke er like strenge språkkrav, for eksempel innenfor områder der det ikke er like mye publikumskontakt.

Det er ulike årsaker til at norskerferdigheter er særlig viktig innenfor forskjellige tjenesteområder. For

Figur 4-6: Innvandrerandel innenfor et utvalg yrker innenfor helse og oppvekst i kommunene (2022)



Kilde: Oslo Economics' analyser av tall hentet fra microdata.no, 2022. Lederandel er basert på resultater fra spørreundersøkelsen blant ledere i storbykommunene, gjennomført av Oslo Economics, 2024.

eksempel er det innenfor helsesektoren nødvendig med gode norskferdigheter for at helsepersonell skal kunne snakke med pasienter og kollegaer på en måte som ivaretar pasientsikkerheten. Det er også viktig med gode formidlingsevner i dialog med pårørende. Svake norskferdigheter kan føre til uheldige misforståelser og feilkommunikasjon, og i noen tilfeller kan dette ha alvorlige konsekvenser for pasientene. En undersøkelse fra 2012 viste at over 60 prosent av pleiere ved sykehjemmene i Norge har opplevd kritikkverdige episoder fordi noen av de ansatte snakker for dårlig norsk (NRK Forbrukerinspektørene & Fagforbundet, 2012).

Informantene fra oppvekstsektoren gir uttrykk for at det er særlig viktig med gode norskferdigheter, fordi ansatte må kunne forstå og gjøre seg forstått i kommunikasjon, formidle den rette informasjonen og bygge tillit fra de foresatte. Det er i tillegg viktig med språkferdigheter fordi barnehage og skole er en arena for språkutvikling for barn. Innenfor andre områder, som for eksempel teknisk etat, er det særlig viktig med gode skriftlige formidlingsevner, ettersom en stor del av etatens arbeid innebærer kommunal planlegging, med skriving av politiske saker, vedtak og informasjon som skal formidles til publikum.

I tillegg til å ha gode nok språkferdigheter, uttrykker også informantene at de ser etter god innsikt og forståelse for hva det betyr å være en god personalleder i norsk arbeidsliv. I mange land er det mer hierarkiske systemer på arbeidsplassen, mens arbeidsplasser i Norge ofte er kjennetegnet med en relativt flat struktur. De som rekrutterer, kan derfor vurdere at ledererfaring fra et annet land er mindre relevant enn ledererfaring fra Norge. Samtidig kan også bekymringer og frykt for kulturforskjeller og ulik lederstil, skape bias i beslutningsprosesser. Kommunenes vurderinger av språkferdigheter er også preget av kjønn, og det kan være fort gjort å

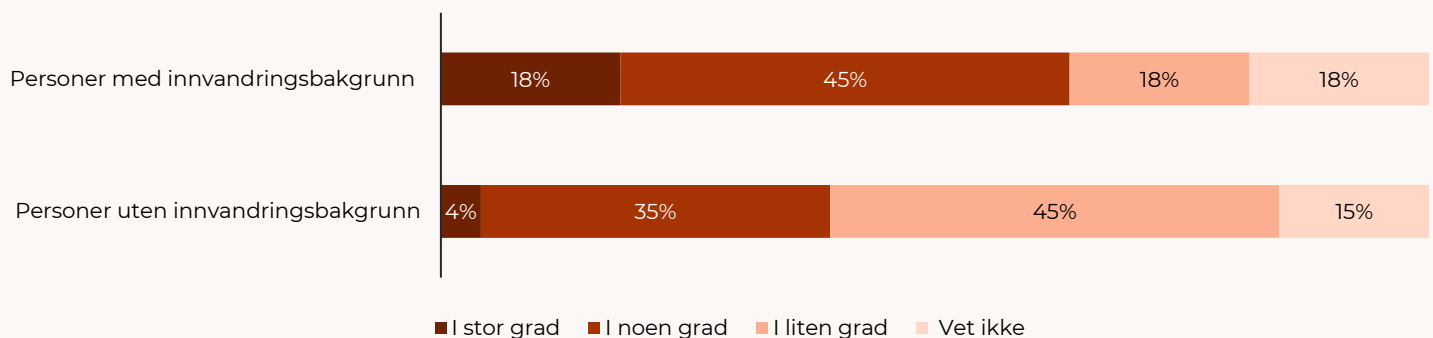
avskrive en kandidat på grunn av for svake språkferdigheter. Vi drøfter nærmere hvilken type bias som kan oppstå under Interne barrierer.

4.3 Interne barrierer

Selv om det kan være eksterne barrierer som hindrer mangfold i kommunale lederstillinger, vil det også være en rekke forhold på virksomhetsnivå som også utgjør barrierer for å rekruttere mangfoldig. Dette handler om de konkrete oppgavene som kommunale etater og virksomheter har, samt arbeidsgiveres preferanser og metoder for inkludering. Dette kan også inkludere kommunenes tolking og praktisering av lovverk og rammeverk. Selv om kommunene må forholde seg til de institusjonelle rammene som er satt, vil det være fleksibilitet innenfor handlingsrommet, og kommunene har mulighet til å gjøre egne prioriteringer og skjønnsmessige vurderinger. En del av forklaringen på manglende mangfold kan derfor ligge i kommunenes praksis for rekruttering.

Resultater fra spørreundersøkelsen viser at ledere med og uten innvandrerbakgrunn har ulik oppfattelse av om det er vanskeligere for personer med innvandrerbakgrunn å få en lederstilling i sin etat/tjenesteområde, enn for personer uten innvandrerbakgrunn, alt annet likt (se Figur 4-7). Nesten halvparten av lederne uten innvandrerbakgrunn gir uttrykk for en oppfatning om en moderat utfordring. Blant respondentene med innvandrerbakgrunn er fordelingen på svarende mer todelt: Det er flere ledere med innvandrerbakgrunn enn uten som mener at det i stor grad er vanskeligere for personer med innvandrerbakgrunn å få en lederstilling (henholdsvis 18 og 4 prosent).

Figur 4-7: Tror du det er vanskeligere for personer med innvandrerbakgrunn å få en lederstilling i din etat/tjenesteområde, enn for personer uten innvandrerbakgrunn, alt annet likt?



Kilde: Spørreundersøkelse sendt ut til ledere i storbykommunene. N (ledere med innvandrerbakgrunn) = 60, N (ledere uten innvandrerbakgrunn) = 625.

4.3.1 Kunnskap og bevissthet om mangfold

Manglende forankring og prioritering av mangfoldsarbeidet i kommunens strategier og planer kan utgjøre en barriere for mangfold.

Storbykommunene som står bak dette prosjektet har alle mangfold og inkludering som politiske satsingsområder, og flere av kommunene har eksplisitte mål om at kommunens ansatte skal speile befolkningen. For eksempel har Drammen kommune et hovedmålet om at alle innbyggere skal delta i fellesskapet og oppleve mestring (Drammen kommune, 2022). For å oppnå dette, har de utarbeidet en rekke delmål og strategier. En av delmålene lyder som følger «I Drammen blir mangfold brukt aktivt som en ressurs». En av strategiene for å oppnå dette er at kommunen skal «legge til rette for at alle får bidratt med sin kompetanse og evne». Videre står det i kommuneplanens samfunnsdel at kommunen skal «legge til rette for at alle får like muligheter i arbeidslivet» og at kommunen er «en god rollemodell for inkludering og integrering» (Drammen Kommune, 2021).

Bergen kommune utarbeidet en strategi kalt «Bergen og verden» som omtaler viktigheten av at alle innbyggere skal ha mulighet til lik samfunnsdeltakelse (Bergen kommune, 2022). For å oppnå de overordnede målene i kommuneplanens samfunnsdel, har kommunen en rekke satsingsområder, herunder blant annet «Bergen skal være en interkulturell by som bruker mangfoldet positivt» (Bergen kommune, 2022). For å følge opp disse strategiene, har kommunen også utarbeidet en handlingsplan, hvor to av de tilhørende tiltakene blant annet er «bidra til at Bergen skal være en interkulturell og inkluderende by», og «tiltrekke og beholde nødvendig kompetanse fra utlandet» (Bergen kommune, 2022).

Kristiansand kommune har en egen strategi for likestilling, inkludering og mangfold kalt «Det er mennesker det handler om!». Denne ble videreført i kommunesammenslåingen, og skal revideres til neste planstrategi 2024-2027 (Kristiansand kommune, 2024). Her uttales blant annet en målsetning om at kommunens ansatte skal gjenspeile deres befolkning, i tillegg til at alle skal ha like muligheter i arbeidslivet når det kommer til eksempelvis opprykk. I tillegg har kommunen en målsetning om at lederne skal ha kompetanse i å lede en mangfoldig sammensatt gruppe av ansatte (Kristiansand kommune, 2015).

Oslo kommune har utarbeidet en rekke handlingsplaner, rapporter og rundskriv til etater der mangfold er tema. I tillegg har de ordninger som

Oslo Extra Large (OXLO) som arbeider for mangfold og integrering i kommunen (Oslo kommune, u.d.). Mer spesifikt har kommunen en egen rapport kalt «*Hvordan styrke rekrutteringen av ledere, ansatte og styremedlemmer med minoritetsbakgrunn i Oslo kommune*», hvor de både skisserer utfordringsbilde og tiltak som kan implementeres i kommunen (Oslo kommune, u.d.). Kommunen har også en handlingsplan «*Handlingsplan for å styrke rekruttering av ledere, ansatte og styremedlemmer med minoritetsbakgrunn 2023-2027*» (Oslo kommune, 2023). I tillegg har kulturetaten selv gjennomført et internt arbeid for å undersøke hvordan de kan gjennomføre bedre rekrutteringsprosesser. Etaten opplyser at de har et behov for å reflektere deres kundegruppe for å kunne tilby best mulig tjenester. Resultatet av arbeidet var både en status, men også tips og sjekklister til intern bruk.

I Stavanger kommune er de i prosessen med å revidere sin strategi for likestilling og mangfold, med hensikt å hindre diskriminering og fremme likestilling (Stavanger kommune, 2024). I den gjeldende strategien skisseres et ønske om å ansette flere i kommunale stillinger som har innvandrerbakgrunn, med særlig fokus på rådgiver- og lederstillinger (Stavanger kommune, 2013). Videre har de en målsetning om at «andelen ansatte med innvandrerbakgrunn skal speile andelen innvandrere i befolkningen». Konkrete handlinger de har skissert for å oppnå sine mål inkluderer: «øke ledere og ansattes flerkulturelle forståelse», «rekruttere innvandrere, særlig på rådgiver / ledernivå», «øke ansatte innvandreres norskkunnskaper».

Samtidig er det ikke tilstrekkelig med overordnede strategier. Mangfoldsarbeidet må også forankres nedover i organisasjonen og omsettes til handling. Lederne gir i intervjuer uttrykk for at mangfold er en av mange føringer og satsningsområder de skal forholde seg til, og at det er en opplevelse av at det var større fokus på mangfold i tidligere år. Selv om mangfold fortsatt nevnes i virksomhetsstrategier og andre føringer, er inntrykket vårt fra intervjuer at disse strategiene i liten grad følges opp gjennom tiltak, og dermed ikke til vesentlige endringer i kommunens praksis og daglige arbeid. Videre tyder funn fra spørreundersøkelsen på at en relativt stor andel ledere i kommunene som selv har vært involvert i rekruttering av ledere, ikke vet om kommunen/ etaten eller tjenesteområdet deres har satt mål for andel ledere med innvandrerbakgrunn. Av respondentene svarte 6 prosent at kommunen har slike målsetninger, mens 33 prosent svarte at kommunen ikke har det. De resterende 61 prosentene oppga at de ikke visste, noe som kan tyde på mangel på intern forankring.

4.3.2 Barrierer i rekrutteringsprosessen

At mangfold ikke er høyt prioritert i kommunens daglige arbeid, vil også påvirke kommunenes innsats i rekruttering. Dette kan få betydelige konsekvenser ettersom rekruttering er en avgjørende brikke som både kan fremme eller hemme mangfold. Tidligere forskning har pekt på at kandidater med etnisk minoritetsbakgrunn systematisk blir forskjellsbehandlet i rekrutteringsprosesser (Bjørnset, et al., 2021).

Hvordan rekrutteres ledere i kommunene?

Mange kommuner har en strukturert rekrutteringspraksis, som innebærer at rekrutteringen gjøres i henhold til noen fastsatte retningslinjer. Ofte vil en strukturert rekrutteringspraksis følge noen fastsatte steg, med kriterier til hvordan hvert steg skal gjennomføres. En typisk strukturert rekrutteringsprosess kan bestå av stegene som fremstilt i Figur 4-8. Det starter med å gjøre nødvendige forberedelser før rekrutteringen, samt jobbanalyse og annonsering. Deretter er det utvelgelse av relevante kandidater og innkalling til intervjuer, og gjennomføring av intervjuer. Så følger referansesjekk for utvalgte kandidater, og beslutning om tildeling og ansettelse. For å gå mer inn i rekrutteringen vil vi i det følgende gå mer inn i de ulike stegene i en typisk rekrutteringsprosess, og barrierer for mangfold som kan oppstå ved de ulike stegene.

Formålet med å ha en strukturert rekrutteringsprosess, er at det kan bidra til å sikre at arbeidsgiveren velger den best egnede kandidaten. Samtidig kan det tilrettelegge for lik behandling av kandidater, rettferdighet, effektivitet og kvalitet i ansettelsesprosessen (Hebl, et al., 2019; McCarthy, et al., 2010). Strukturert rekruttering kan skape transparens i prosessen, noe som betyr at alle steg i ansettelsesprosessen er klare og forståelige for både kandidater og de som er ansvarlige for ansettelsen. Dette kan også skape tillit mellom kommunen og offentligheten, og sikre at ansettelsene oppfattes som rettferdige og basert på kvalifikasjoner og egnethet. I intervjuene fremkom det at de fleste lederne i kommunene benytter en strukturert rekrutteringsprosess, og mange viste til kommunens interne retningslinjer for rekruttering. For eksempel har Stavanger kommune føringer for at dersom det er kvalifiserte søkere med innvandrerbakgrunn til en stilling, skal minst én innkalles til intervju.

Generelt er inntrykket fra intervjuer at de fleste som rekrutterer ledere i kommunen forholder seg til den fastsatte strukturen for rekrutteringsprosesser, inkludert de bestemte stegene for stillings-

utlysninger og intervjuer. Samtidig vil rekrutteringsprosessen inneholde skjønnsmessige vurderinger, som for eksempel i valg av kvalifikasjonskrav, utforming av utlysningstekst, samt i subjektive vurderinger av kandidater. Variasjon i disse vurderingene er en barriere i arbeidet med å fremme mangfold. Individuelle forskjeller og personlig preferanser gir ulike vurderinger, og rekrutteringsprosesser kan dermed påvirkes av individuelle faktorer. Det finnes maler og rammeverk for gjennomføring av ulike steg i rekrutteringsprosessen, som lederne som rekrutterer kan bruke som hjelpemiddel i prosessen. Intervjuene tyder på at disse hjelpemidlene tas i bruk i varierende grad. Det kan være tilfeller der ledere som skal rekruttere andre ledere, ser bort fra faglige anbefalinger og gjennomfører kortfattede og dårlig begrunnede rekrutteringsprosesser.

Informantene gir uttrykk for at det er vanlig at tillitsvalgte deltar i hele rekrutteringsprosessen for lederstillinger. Tillitsvalgte representerer fagforeningene og de ansattes perspektiv. Deres rolle er å sikre lik behandling av kandidater. De bidrar i utformingen av utlysningsteksten, deltar i intervjuene og hjelper til i seleksjon av kandidater. Selv om kommunene har det siste ordet i ansettelsesprosessen, har de tillitsvalgte muligheten til å protokollføre uenighet i ansettelsen, noe som sjeldent skjer ifølge våre informanter. Tillitsvalgte har ikke et spesielt mandat

Figur 4-8: Stegene i en rekrutteringsprosess



om å sørge for mangfold og inkludering i ansettelsene, men de skal passe på at kandidater blir behandlet likt i henhold til det gjeldende lowerket og at prosessen er rettferdig.

I tillegg til at tillitsvalgte ofte kan involveres i rekrutteringsprosessen, uttrykker noen informanter at HR ofte også kan involveres. Ledere som skal rekruttere, kan velge om de vil involverte HR, og ofte er det særlig i rekruttering av toppledere at HR involveres. Rekruttering av toppledere gjøres sjeldent, og HR kan involveres for å sikre at de som skal rekruttere har tilstrekkelig støtte og kompetanse.

Det gjøres ikke en vurdering av behovene for den spesifikke stillingen

I jobbanalysen skal arbeidsgiver definere behov for den utlyste stillingen og spesifisere krav som stilles til søkere. Dette danner grunnlaget for rekrutteringsprosessen, og kan bidra til at utlysningen i praksis fungerer ekskluderende på bestemte grupper av aktuelle kandidater. Jobbanalysen bør være grundig, slik at faktiske behovsvurderinger reflekteres i de kompetansekravene som stilles til en aktuell søker. Dette kan inkludere krav om språk, utdanning, erfaring, kompetanse eller andre krav. Det er heller ikke usaklig å legge subjektive vurderinger om personlig egnethet til grunn, men det kan argumenteres for at hvilken relativ betydning egnethet skal ha, bør fastlegges før rekrutteringsprosessen starter. I alle tilfeller skal kvalifikasjonskravene være avgjørende for hvilke krav som gjelder i henhold til kvalifikasjonsprinsippet.

Når man i jobbanalysen definerer kvalifikasjonskrav, er det mange potensielle fallgruver. Små justeringer kan gi store utslag for utfallet av rekrutteringsprosessen. Unødvendige, ekskluderende kvalifikasjonskrav kan være uforholdsmessig strenge krav til utdanning eller yrkeserfaring sammenlignet med hva som faktisk er nødvendig for stillingen, eller andre krav som begrenser søkermassen i unødvendig grad. At det settes slike krav, kan være resultat av ubevisste forestillinger, for eksempel fordi den som rekrutterer i kommunen er presset på tid og kapasitet. Det kan også være et resultat av at man ubevisst søker etter kandidater som ligner på den tidligere lederen som hadde stillingen, og definerer kvalifikasjonskrav etter dette. Dette vil gi utslag på hvem som søker på stillingen.

Informantene i intervjuer gir uttrykk for at kvalifikasjonsprinsippet står sterkt når de rekrutterer. Kvalifikasjonsprinsippet kan være en barriere for mangfold i rekrutteringen, dersom det enten er slik at kandidater med innvandrers-

bakgrunn ikke har de kvalifikasjonene som beskrives i utlysningen, eller at det er andre kandidater som anses som bedre kvalifisert. Ofte vil det være slik at det i utlysning av lederstillinger etterspørres ledererfaring og kjennskap til kommunal sektor, noe som innebærer at det er vanskeligere for personer med utenlandsk bakgrunn å være bedre kvalifisert, enn personer med bakgrunn fra norsk kommunal sektor. Dette til tross for at personer med utenlandsk bakgrunn kan ha andre verdifulle kvalifikasjoner. Det er altså vektlegging av ulike kriterier og egenskaper (som defineres i utlysningen), som påvirker hvordan ulike kandidater vurderes. Kvalifikasjonsprinsippet kan i praksis føre til at man velger den beste kandidaten på enkelte områder, selv om mange er gode nok, og kanskje til og med bedre kvalifisert dersom man hadde vektlagt kriteriene annerledes. For eksempel dersom mangfoldskompetanse ble verdsatt som én blant flere kompetanser som inngikk i den samlede vurderingen av en kandidat.

Neste steg etter jobbanalysen, er å utforme utlysningstekst. Dette er tett knyttet til jobbanalysen, der man skal formulere krav fra jobbanalysen og oppfordre arbeidstakere til å søke. I utlysningsteksten er det viktig å både avgrense søkermassen gjennom hvilke krav som ligger til grunn, og samtidig kommunisere hvorfor stillingen er viktig og spennende. Informanter har oppgitt at det finnes kurs om hvordan stillingsannonser skal skrives, og at det er maler med rom for tilpasning. Det finnes også informasjon om hvilke fallgruver som kan oppstå i utformingen, men noen informanter mener at dette er teoretisk og vanskelig å anvende. Det er ulik praksis i kommunene for hvordan det i utlysningsteksten oppfordres til at personer med innvandrerbakgrunn (og eventuelle andre potensielle diskrimineringsgrunnlag) skal søke. Noen stillingsutlysninger har formuleringer som i sitatet under, mens andre ikke nevner mangfold, språk eller kultur. Å ikke kommunisere slike beskjeder kan bidra til at personer med innvandrerbakgrunn ikke søker på stillingen, for eksempel fordi de kan tenke at de har dårligere muligheter for å få stillingen.

«Vår kommune har fokus på et inkluderende arbeidsliv og er opptatt av at arbeidsstyrken skal gjenspeile mangfoldet i samfunnet. Vi ønsker medarbeidere med ulike kompetanser, fagkombinasjoner, livserfaring og perspektiver for å

bidra til enda bedre oppgaveløsning. Vi oppfordrer alle kvalifiserte til å søke, uansett alder, kjønn, funksjonsevne, seksuell orientering, religion eller etnisk bakgrunn.»

Kilde: Kristiansand kommune, Utlysningstekst i stilling som Avdelingsleder Rask Psykisk Helsehjelp.

I spørreundersøkelsen har informanter fra alle kommuner oppgitt at de i stor grad tilpasser utlysningene til behovene ved den enkelte stilling (Figur 4-9). Å tilpasse utlysninger til behov, er viktig for å sørge for at de satte kvalifikasjonskravene ikke er unødvendig ekskluderende ovenfor søkere. Enkelte av informantene pekte imidlertid på at det hender at ledere tar snarveier, for eksempel ved å gjenbruke tidligere utlysninger, i stedet for å tilpasse utlysninger til behovene. Dette kan skape problemer for hele rekrutteringsprosessen, fordi det ikke kommuniserer hvilke behov og krav stillingen faktisk har, og undergraver med det den eventuelle jobbanalysen som er gjort. Omtrentlige utlysninger kan også føre til at de mindre transparente og mer subjektive vurderingene får større plass enn det som er hensiktsmessig og riktig ut fra kvalifikasjonsprinsippet.

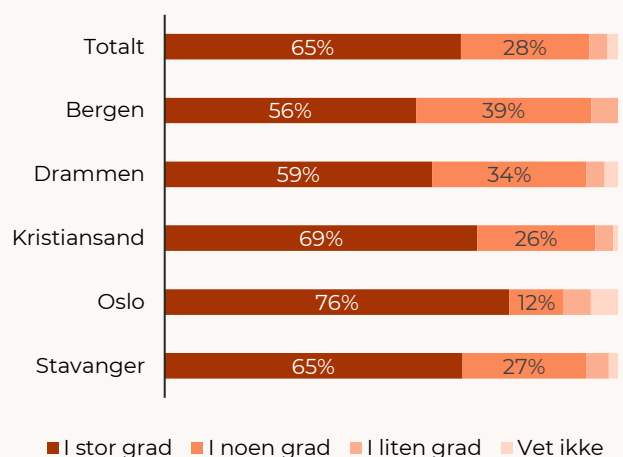
Det er utfordrende å vurdere kandidater med utenlandsk bakgrunn

I spørreundersøkelsen oppga 49 prosent av lederne med innvandrerbakgrunn at de hadde tatt sin utdanning i utlandet, hvorav alle disse hadde bakgrunn fra vestlige land. Halvparten av respondentene hadde dermed utdanning fra Norge. Informantene fortalte i intervjuer at det er vanskeligere å vurdere kvalifikasjonene til en søker med utdanning fra utlandet, særlig fra utenfor EU-land, og dette kan dermed utgjøre en barriere for personer med utenlandsk bakgrunn. Flere yrker i Norge krever at utenlandsk kompetanse formelt godkjennes, som beskrevet tidligere. En tidligere studie viste at mange med utdanning fra utlandet ikke søker om å få utdanningen godkjent i Norge, og noen får heller ikke utdanningen godkjent (Størset & Sundberg, 2022). Rekrutterere kan undersøke hvorvidt en utdanning fra utlandet er godkjent i Norge gjennom formelle registre. Flere informanter har fortalt at det kan være utfordrende å vurdere om utdanningen fra utlandet faktisk tilsvarer kvalifikasjonene fra en norsk utdanning. Det kan være tidkrevende og vanskelig, og det kan skape usikkerhet for de som rekrutterer, og gjøre det lettere og mindre ressurskrevende heller å velge en kandidat med en bakgrunn de kjenner.

Det samme gjelder for vurdering av utenlandsk arbeidserfaring. Dette kan føre til at søkere med «ukjente» kvalifikasjoner selekteres ut. Det kan også være et resultat av ubevisst diskriminering, som handler om at arbeidsgivere har lett for å favorisere det kjente, fordi de lettere kan identifisere kompetanse og egenskaper som ligner dem selv (Østerud, et al., 2023; Midtbøen & Rogstad, 2012). De vil derfor også bedømme det som lettere at de passer inn. På arbeidsplasser med lite etnisk mangfold blant de som rekrutterer, vil inngruppefavorisering også kunne utgjøre en barriere for økt mangfold (Greenwald & Pettigrew, 2014). En rekrutteringsprosess kan være tidkrevende for arbeidsgiver, og komme i tillegg til andre arbeidsoppgaver. Å heller velge en kandidat med norsk bakgrunn kan dermed oppleves som både enklere og tidsbesparende.

Videre kan også tidligere erfaringer med ansettelser ha konsekvenser for senere ansettelser (Birkelund, et al., 2020). Dersom en arbeidsgiver tidligere har erfart at å ansette en kandidat med svakere norskferdigheter eller en annen kulturell bakgrunn har skapt enkelte utfordringer eller økt ressursbruk, vil arbeidsgiveren trolig være mindre tilbøyelig til å ansette en slik kandidat igjen. På den annen side kan også en «god» erfaring gjøre at arbeidsgiver blir mer tilbøyelig til å ansette kandidater med svakere norskferdigheter og annen kulturell bakgrunn.

Figur 4-9: I hvilken grad tilpasses den enkelte utlysning til konkrete behov ved den aktuelle stillingen?



Kilde: Spørreundersøkelse til storbykommunene N(Total) = 320, N(Bergen) = 18, N(Drammen) = 103, N(Kristiansand) = 98, N(Oslo) = 17, N(Stavanger) = 84
Merknad: Dataetiketter under ti prosent er fjernet fra figur.

Språk er en «proxy» for andre forhold som anses som viktig i rekrutteringen

Det stilles av flere årsaker krav til svært gode språkferdigheter for å få en lederjobb i kommunene. Språkferdigheter vil vurderes i flere ledd av rekrutteringsprosessen. Når en kandidat har kommet til intervjufasen i rekrutteringsprosessen, har det som regel allerede blitt gjort en vurdering av forelagt norsktest i utstilling av søkere. I intervjufasen gjøres det så en vurdering av kandidatens språkferdigheter, og det er opp til arbeidsgivere å vurdere hver enkelt kandidats norskferdigheter opp mot nivået som er nødvendig for stillingen. Ettersom vurderinger av språkferdigheter er preget av skjønn, kan også språk være en slags «proxy» for andre forhold som anses som viktig i rekrutteringen (Bjørnset, et al., 2021). Dersom en kandidat har aksent, kan det eksempelvis tolkes som at kandidaten har dårligere formidlingsevner og mindre forståelse for norsk språk. Aksent eller opplevelse av svakere norskferdigheter kan skape usikkerhet for arbeidsgivere rundt kandidatens formidlingsevner og kompetansenivå, og medføre at arbeidsgiver heller velger en kandidat med bedre norskferdigheter.

Svakere norskferdigheter kan også innebære at kandidaten fremstår som «mindre norsk», og føre til en oppfattelse av at kandidaten også har mindre kjennskap til norske kulturelle forhold. Kulturforskjeller generelt kan utgjøre et ekstra usikkerhetsmoment for arbeidsgiverne. Stereotypier og fordommer kan gjøre at arbeidsgivere har «berøringsangst», som innebærer en misoppfatning av at personer med annen kulturbakgrunn må tas hensyn til på andre måter. Det kan for eksempel handle om religiøse synspunkter og vaner. Arbeidsgivere kan oppleve det som ekstra krevende å ta hensyn til, og det kan bli et ekstra moment man må «tenke på» i rekrutteringen. For eksempel kan ulike etniske grupper ha en politisk konflikt, som gjør at ansatte med disse etnisitetene ikke kan jobbe sammen, og arbeidsgiver må være bevisst på og ta hensyn til dette.

Et konkret eksempel er innenfor oppvekstsektoren, hvor ulik kulturell forståelse av pedagogikk og opplæringsmetoder kan være en barriere. Kommunikasjon fra ansatte i barnehage og skole er viktig for barns utvikling og læring, og det kan være sterke forventninger fra foresatte knyttet til dette. Personer med manglende kulturell forståelse kan derfor ha utfordringer med å møte forventninger fra foresatte. Et annet eksempel i kommunal sektor er at det kan være en fordel med innsikt i hvordan politikken i Norge og norske kommuner fungerer, og mangel på dette kan dermed være en barriere. Det finnes også andre eksempler på situasjoner der

kjennskap til norsk kultur og særnorske forhold kan være en fordel, og i noen tilfeller en nødvendighet for å gjennomføre arbeidsoppgaver. Dette kan for eksempel være forhold knyttet til norsk klima og miljø, som personer med utenlandsk bakgrunn kan ha mindre erfaring med.

Det anses som risikabelt å velge en leder med en ikke-norsk bakgrunn

I mange tilfeller vil det være kombinasjonen av ulike barrierer som til sist gjør at det oppleves som enklere for arbeidsgiver å ta det trygge valget - å velge en kandidat som har ledererfaring fra norsk kommunal sektor og som ligner dem. Det er en barriere at det oppleves som «risikabelt» for arbeidsgivere å ansette en kandidat med en annen bakgrunn, som man kanskje ikke kjenner like godt til, og dermed ikke vet hva man kan forvente av. Det kan handle om at arbeidsgiver er bekymret for hvordan andre ansatte på arbeidsplassen vil reagere på å få en kollega med annen bakgrunn og muligens andre arbeidsmåter, og at dette vil skape støy i arbeidsmiljøet.

Denne mekanismen kan være særlig sentral når det gjelder lederstillinger. Det er høye krav til ledere, noe som innebærer at det oppleves som ekstra risikabelt å ta en sjanse ved ansettelse av ledere. Det kan henvises til forskning som indikerer at arbeidsgivere i praksis er mer opptatt av å unngå feilansettelser enn å se potensialet i å finne en kandidat som skiller seg positivt ut med et stort potensial for å bidra til innovasjon og nytenkning (Rogstad & Sterri, 2018). Dette kan være særlig vesentlig i kommunesektoren, og ha sammenheng med at det er sterkt stillingsvern, som innebærer at dersom en person blir ansatt, er det vanskelig å bytte ut denne personen, selv om personen ikke har kompetanse og kvalifikasjoner til stillingen. Dette er opprinnelig ment som en beskyttelse for arbeidstakere, som generelt har mindre makt enn arbeidsgivere. Når man først har fått jobben, er det ingen tvil om at stillingsvernet er en fordel, i tillegg til de kollektive avtalene gjennom fagforeningene. Likevel er det ikke like åpenbart at et sterkt stillingsvern fungerer inkluderende for jobbsøkere utenfor arbeidsmarkedet. Ettersom mange arbeidsgivere er forsiktige med å ta høy risiko ved nyansettelser, spesielt med tanke på de kostnadene som følger med feilansettelser, kan stillingsvernet fungere som et indirekte argument for å foretrekke søkere som oppfattes som trygge og forutsigbare.

Det er også enkelte av informantene som trakk frem at mange av lederne i kommunen har lite erfaring med å rekruttere ledere, og at det ikke rekrutteres ledere så ofte. Mindre erfaring kan innebære at de ikke er like «flinke» til å verdsette

mangfold som en kvalifikasjon, og at de har lettere for å velge det de oppfatter som en «trygg» kandidat. Det kan også være slik at arbeidsgiver undervurderer virkningen av én enkelt ansettelsesbeslutning, og ikke tar innover seg konsekvensene den enkeltstående handlingen får i en større sammenheng (Rogstad, 2001; Midtbøen & Rogstad, 2012).

4.4 Oppsummering

Det er sammensatte årsaker til at det er få ledere med innvandrerbakgrunn. I analysen har vi skilt på eksterne barrierer (forhold kommunen ikke kan påvirke direkte) og interne barrierer (forhold kommunen kan påvirke). De eksterne barrierene består av både institusjonelle rammer (lover og avtaler) som legger føringer for kommunenes organisering og praksis, og barrierer på individnivå. Med individuelle barrierer mener vi kvalifikasjoner, egenskaper og preferanser på individnivå som kan forklare at det er få som søker på eller som kvalifiserer til lederstillinger i kommunen. Interne barrierer defineres som forhold som kommunen kan påvirke. Dette inkluderer blant annet kommunens rekrutteringspraksis, karriereutviklingsmuligheter og arbeidsmiljø.

Kvalifikasjonsprinsippet er førende

Den mest sentrale institusjonelle barrieren er kvalifikasjonsprinsippet. I kommunal sektor er kvalifikasjonsprinsippet et ulovfestet prinsipp med lovs rang. Kvalifikasjonsprinsippet innebærer at den best kvalifiserte søkeren til en stilling skal ansettes. Kvalifikasjonsprinsippet kan være en barriere for mangfold i rekrutteringen, dersom kandidater med innvandrerbakgrunn i mindre grad har kvalifikasjonene som kreves for å få lederstillinger i kommunal sektor. Samtidig er det ikke gitt hvilke kvalifikasjoner som bør etterspørres og vektlegges, og hvem som er best kvalifisert er også til dels en skjønnsmessig vurdering som påvirkes av kommunenes rekrutteringsprosesser.

Formalkompetanse er ikke en barriere i stort

Det er små forskjeller mellom personer med og uten innvandrerbakgrunn i hvilket utdanningsnivå de har, og i fordeling på ulike utdanningsfagfelt. Likevel vet vi at det er få med innvandrerbakgrunn innenfor enkelte utdanninger som er relevante for kommunale lederstillinger. Eksempelvis er det relativt få med innvandrerbakgrunn med grunnskoleutdanning, som normalt kreves for å bli avdelingsleder eller rektor ved en skole. At det er for få med innvandrerbakgrunn som tar relevante utdanninger, kan dermed være en barriere innenfor noen fagområder.

Krav til relevant kommunal arbeidserfaring er en sentral barriere

Informantene gir uttrykk for at det er ønskelig at kommunale ledere har tidligere arbeidserfaring fra kommunal sektor slik at de har innsikt i kommunale beslutningsprosesser og organisering. Spørreundersøkelsen viser også at de aller fleste lederne ble rekruttert fra en annen kommunal stilling. Mulighetene for å bli rekruttert til kommunale lederstillinger fra privat sektor, synes å være begrensede i dag. Kravene som stilles til relevant kommunal arbeidserfaring, er etter vår vurdering en sentral barriere på individnivå. Hvis også personer med erfaring fra privat sektor hadde vært aktuelle, ville det trolig også vært flere relevante kandidater med innvandrerbakgrunn i rekrutteringsgrunnlaget til lederstillinger. Med dagens rekrutteringspraksis, er dermed graden av mangfold på «lavere nivåer» i kommunene førende for hvilke muligheter kommunene har til å rekruttere flere med innvandrerbakgrunn til lederstillinger. Samtidig er representasjonen av personer med innvandrerbakgrunn relativt begrenset på lavere nivå (17 prosent av ansatte med høyere utdanning har innvandrerbakgrunn ifølge våre estimater). Helse og omsorg skiller seg ut med en relativt høy andel ansatte med innvandrerbakgrunn, både generelt og i stillinger som krever høyere utdanning. Den svake representasjonen av ansatte med innvandrerbakgrunn er dermed en vesentlig barriere for lederrekruttering innen de fleste tjenesteområder i dag, med mulig unntak av helsesektoren.

Språkferdigheter er også trolig en sentral barriere på individnivå

Våre analyser tyder samtidig på at det ikke er «tilstrekkelig» å sikre god representasjon av ansatte med innvandrerbakgrunn på medarbeidernivå i relevante stillinger. Det ser også ut til å være øvrige barrierer for rekruttering til lederstillinger. Innen helse og omsorg er det eksempelvis en relativt høy andel ansatte med innvandrerbakgrunn og høyere utdanning (36 prosent av sykepleiere har innvandrerbakgrunn), men likevel har kun 9 prosent av lederne innvandrerbakgrunn.

Språkferdigheter trekkes særlig frem som en sentral barriere i rekruttering til lederstillinger. Flere av informantene understreket betydningen av gode muntlige og skriftlige formidlingsevner, og særlig som kommunal leder er språkferdighetene viktige. Ettersom vurderinger av språkferdigheter er preget av skjønn, vil det imidlertid også være en risiko for at andre forhold får betydning i vurderingen av språk. Eksempelvis kan grad av aksent påvirke vurderinger av kandidaten. Samtidig kan utvilsomt språkferdigheter være en reell

barriere i mange tilfeller. Videre tyder vår kartlegging på at manglende forståelse for norsk arbeidsliv og den norske lederrollen, også kan være en barriere i enkelte tilfeller.

Manglende forankring og prioritering av mangfoldsarbeidet

Selv om det kan være eksterne barrierer som hindrer mangfold i kommunale lederstillinger, vil det også være en rekke forhold på virksomhetsnivå som også utgjør barrierer for å rekruttere mangfoldig. På overordnet nivå er trolig manglende forankring og prioritering av mangfoldsarbeidet, en sentral barriere for mangfold i dag. Våre funn tyder på at mangfoldsarbeidet ikke er høyt oppe på kommunenes agenda i dag og nedprioriteres blant andre mer presserende hensyn. Storbykommunene har i mange tilfeller overordnede strategier og handlingsplaner om å arbeide for mangfold og inkludering blant sine ansatte, men kjennskapet og eierskapet til disse strategiene og planene synes å være begrenset blant lederne i linjen.

En rekke fallgruver i rekrutteringsprosesser

At mangfold ikke er høyt prioritert i kommunens daglige arbeid, vil også påvirke kommunenes

beslutninger og prioriteringer ved rekruttering. Innretting og rammer for rekrutteringsprosesser er også avgjørende for utfallene av prosessene. Svakheter ved kommunenes rekrutteringsprosesser er trolig også en del av forklaringen for hvorfor det er få personer med innvandrerbakgrunn i kommunale lederstillinger. Noen fallgruver i rekrutteringsprosessen er å ikke gjøre en god nok vurdering av behovene for den spesifikke stillingen, at utlysningsteksten ikke er tilpasset til behovene til stillingen og at det gjøres subjektive vurderinger av kandidatene underveis i rekrutteringsprosessen som innebærer forskjellsbehandling. Våre funn tyder på at den mest sentrale interne barrieren som forhindrer mangfold i kommunale lederstillinger, er at det gjerne oppstår en «bias» i beslutningsprosesser hvor rekrutterer ubevisst favoriserer personer som ligner dem selv, og at de generelt opplever det som «risikabelt» å ansette personer med en bakgrunn de ikke kjenner så godt til. I sum kan dette føre til at personer med innvandrerbakgrunn sjeldnere rekrutteres til lederstillinger. Manglende forankring og prioritering av mangfoldsarbeidet i kommunens strategier og planer kan også utgjøre en barriere for mangfold.

5. Anbefalinger

Kommunenes mangfoldsarbeid har flere forbedringsområder i dag. Særlig er det behov for sterkere lederforankring på alle nivå, og kommunenes mangfoldsstrategier bør i større grad enn i dag være en integrert del av kommunenes planer og strategier, og ikke ses på som et løsrevet satsingsområde. Vi anbefaler også flere konkrete tiltak og virkemidler som kan bidra til mer profesjonelle og strukturerte rekrutteringsprosesser. For å styrke rekrutteringsgrunnlaget til lederstillinger bør kommunene også jobbe for å tilrettelegge for karriereutvikling og trivsel blant egne ansatte.

I dette kapitlet presenterer vi våre forslag til potensielle løsninger og tiltak som kan fremme mangfold i kommunale lederstillinger. Tiltakene har som mål å styrke kommunens strategiske arbeid med mangfold, å forbedre dagens rekrutteringsprosesser og å styrke karrieremuligheter og trivsel for ansatte i kommunen med innvandrerbakgrunn.

5.1 Hva er gjennomførbare tiltak for kommunene?

5.1.1 Hva bør tiltak rettes mot?

Forskningen på feltet viser at det har vært utprøvd mange forskjellige typer tiltak for å redusere diskriminering og fremme mangfold i offentlig sektor, med varierende effekt. Tiltak kan rettes mot ulike barrierer, og være på forskjellige nivåer.

Som beskrevet i kapittel 4, er det et omfattende lov- og avtaleverk som påvirker kommunenes organisering, arbeidsmåter og handlingsrom, som på ulike måter kan utgjøre barrierer for mangfold i kommunene. For eksempel vil språkkrav og ulike krav til kompetanse og kvalifikasjoner påvirke ansettelse. Tiltak for å bøte på slike barrierer, kan for eksempel være regelverksendringer, forsterket håndheving av mangfolds- og diskrimineringslovverk, eller tilskuddsordninger og nasjonale satsinger. Samtidig er ikke slike tiltak innenfor

kommunenes handlingsrom, og vi har derfor ikke vurdert denne type tiltak.

Andre typer tiltak er direkte rettet mot å regulere symptomene eller utfallene, altså ansettelsesbeslutningene. Slike tiltak er for eksempel positiv særbehandling, som kvotering og måltall. Ved å regulere utfallene, kan man oppnå større mangfold. Det er flere utfordringer ved slike typer tiltak. Blant annet kan det være utfordrende å måle mangfold. Informasjon om innvandrerbakgrunn er en personopplysning som ikke er direkte tilgjengelig informasjon for arbeidsgivere, med mindre slike opplysninger innhentes anonymt og med samtykke i tråd med personvernregelverket. Arbeidsgiver kan dermed ikke uten videre måle hvilken andel av lederne som har innvandrerbakgrunn.² Dette gjør at alle tiltak som innebærer en form for kontroll over antall/andel personer med innvandrerbakgrunn, vil være praktisk utfordrende. Bruk av slike tiltak er utbredt når det kommer til kjønnslikestilling, der det er enklere, ettersom kjønn tradisjonelt sett har vært en rapportert opplysning som kan måles. Det er også uvisst om slike tiltak faktisk er effektive for å fremme mangfold på lang sikt. Forskningen viser at tiltak som positiv særbehandling kan bidra til økt stigmatisering og dermed virke mot sin hensikt.

Tiltak kan også rettes mot mekanismene som medfører mangel på mangfold, som blant annet diskriminering og negative holdninger. Dette kan for eksempel være holdningskampanjer. Slike tiltak kan føre til endrede holdninger og mindre fordommer, som kan øke sannsynligheten for at personer med innvandrerbakgrunn kan bli ansatt.

For at tiltak faktisk skal bidra til å fremme mangfold i kommunene, både blant ansatte generelt og i lederstillinger spesielt, må de være rettet mot å bøte på de identifiserte barrierene som hemmer mangfold. Som vi har beskrevet, er det trolig ikke slik at fordommer og negative holdninger medfører handlinger som hemmer mangfold i kommunene. Derfor er det mindre sannsynlig at tiltak rettet mot å endre holdninger og redusere fordommer vil ha noen stor effekt. Når det ikke er bevisste holdninger som er en barriere for mangfold, vil heller ikke rekrutterere anse seg selv som målgruppen for holdningskampanjer, og slike tiltak kan dermed ha begrenset effekt.

² Selv om enkelte virksomheter ved rekruttering har en egen avkryssingsboks hvor kandidater med innvandrerbakgrunn kan velge å krysse av, unngår flere

kandidater å benytte denne. Årsaken er at kandidatene ofte ønsker å bli ansatt basert på egne meritter og ikke kvotert inn grunnet innvandrerbakgrunn

Det handler trolig heller om underliggende mekanismer hos rekrutterere, som at de har ubevisste holdninger og favoriserer kandidater som ligner dem selv. Slike mekanismer slår inn i hver individuelle ansettelsesbeslutningene, og kan redusere sannsynligheten for at personer med innvandrerbakgrunn blir ansatt. Dette vil utgjøre en barriere for mangfold på et generelt nivå. Tiltak bør derfor heller rettes mot å bøte på disse underliggende mekanismene. På denne måten kan rekrutterere bli bevisste på hva slags fallgruver som utgjør barrierer for mangfold, og unngå disse.

I tillegg til at tiltakene må være rettet mot de identifiserte barrierene, må de ha en forventet gevinst som overgår ressursene som kreves for å iverksette tiltakene. De må også være gjennomførbare, herunder at det ligger innenfor kommunenes handlingsrom. Dette setter rammene for kommunens muligheter til å innføre tiltak, og vi vil vurdere tiltak innenfor dette handlingsrommet.

5.1.2 Mulige løsninger

I vår analyse har vi fokusert på å identifisere tiltak som bøter på de identifiserte barrierene beskrevet i kapittel 4. Tiltakene vi beskriver er først og fremst rettet mot å fremme likebehandling av alle kandidater, og ikke nødvendigvis rettet mot å fremme personer med innvandrerbakgrunn helt eksplisitt. Dette er fordi målet først og fremst er likebehandling i rekruttering og karriereveier, og dette vil i seg selv fremme mangfold.

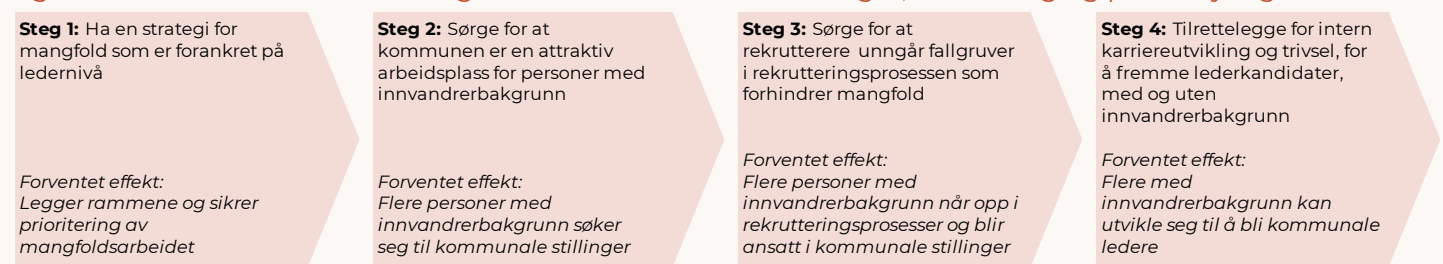
Vi har identifisert tiltak i fire kategorier (steg), tiltak på strategisk nivå, tiltak for å fremme kommunen som attraktiv arbeidsgiver, tiltak for å styrke rekrutteringsarbeidet, og tiltak for å styrke karriereutvikling og trivsel (Figur 5-1). Som beskrevet i kapittel 4, er det først og fremst en barriere for mangfold, at det ikke er tilstrekkelig fokus og bevissthet rundt mangfold i kommunene. Å ha strategier og tydelige føringer for kommunenes arbeid på feltet, er en forutsetning for å lykkes med mangfoldsarbeidet. Utover dette, er det en barriere at det i dag er mangel på kvalifiserte søkere med innvandrerbakgrunn til lederstillinger. Det er derfor

viktig at kommunen er attraktiv som arbeidsgiver, slik at kommunene faktisk tiltrekker seg et bredt spekter av relevante kandidater, inkludert personer med innvandrerbakgrunn. I tillegg til å sikre at det er et mangfoldig rekrutteringsgrunnlag, må kommunene sikre at det ikke er fallgruver i rekrutteringsprosessen, som kan hemme mangfold. Det er derfor behov for tiltak for å styrke rekrutteringsarbeidet. Til sist, er trolig den mest sentrale barrieren at lederne i kommunene er relativt homogene, og at det oppleves som risikabelt å velge en kandidat som skiller seg fra dette. På grunn av dette, vurderer vi at det trolig vil være særlig nyttig med tiltak som innebærer å tilrettelegge for interne karriereveier, slik at relevante kandidater i kommunen kan jobbe seg oppover til en lederstilling.

Ettersom det er svært sammensatte årsaker til mangel på mangfold i dag, er det behov for å iverksette tiltak på flere nivåer. Fordi det er barrierer på ulike steg i rekrutteringsprosessen, kan man også se for seg tiltak i ulike steg. Steg 1 er å ha en forankret strategi for mangfold i bunn, steg 2 innebærer tiltak for å tiltrekke søkere med innvandrerbakgrunn, steg 3 innebærer å redusere eventuelle fallgruver i rekrutteringsprosessen som gjør at personer med innvandrerbakgrunn ikke blir ansatt, og steg 4 innebærer å fremme ansatte med innvandrerbakgrunn slik at de kan jobbe seg oppover til lederstillinger. Mange av tiltakene vil kunne fremme mangfold både i generell rekruttering, og lederrekruttering. Dette er sammensatt, ettersom ledere ofte rekrutteres blant ansatte. Mangfold blant ansatte er dermed en forutsetning for mangfold blant ledere.

I tillegg vil tiltakene kunne ha synergier og indirekte påvirke flere barrierer. For eksempel vil alle tiltakene kunne bidra til bedre holdninger og økt bevissthet. Tiltakene vil trolig ha en selvforsterkende effekt, fordi økt mangfold også kan fremme mangfold (Figur 5-1). Dersom man lykkes med tiltakene, slik at det blir økt mangfold i kommunale lederstillinger, vil dette bidra til å gjøre kommunen mer attraktiv som arbeidsplass for personer med innvandrerbakgrunn, som igjen fremmer flere søkere som på

Figur 5-1: Tiltak for å fremme mangfold i kommunale lederstillinger, i ulike steg og på forskjellige nivå



sikt kan bli ledere. På denne måten er det en selvforsterkende effekt.

5.2 Tiltak på strategisk nivå

Å jobbe strategisk med mangfold handler om sikre forankring hos ledelsen og sette mål for virksomheten (IMDi, 2021). Både å ha en tydeligere strategi og sterkere lederforankring er etter vår vurdering sentralt for å lykkes med større mangfold blant ledelsen i kommunene. Våre funn tyder på at mangfoldsarbeidet ikke er høyt oppe på kommunenes agenda i dag og nedprioriteres blant andre mer pressende hensyn. Storbykommunene har i mange tilfeller overordnede strategier og handlingsplaner om å arbeide for mangfold og inkludering blant sine ansatte, men kjennskapet og eierskapet til disse strategiene og planene synes å være begrenset blant lederne i linjen. Mangfold og inkludering er i dag i mange tilfeller tema som primært HR eller visse spisskompetansmiljø i kommunene er opptatt av, men som har begrenset prioritet og oppmerksomhet ellers i kommuneorganisasjonen.

For å styrke kommunenes strategiske arbeid med mangfold, har vi konkretisert følgende tiltak:

- Lederforankringen av mangfoldsarbeidet bør styrkes
- Mangfoldsstrategier bør være en naturlig del av kommunenes planer og strategier, og ikke løsrevne satsinger

5.2.1 Lederforankringen av mangfoldsarbeidet bør styrkes

Å fremme mangfold blant ansatte er i stor grad en lederoppgave. Det er lederne som har personal- og rekrutteringsansvar, og det er ledere som rekrutterer ledere. For å få til endring, må derfor ledere på alle nivåer ha eierskap til mangfoldsarbeidet. Toppledelsen bør gi tydelige signaler og føringer nedover i kommuneorganisasjonen. Mellomlederne har en helt sentral rolle for implementeringen av mangfoldsstrategier ettersom de har ansvar for de fleste ansatte, og er de som faktisk fatter beslutninger om ansettelser. For å lykkes er det derfor avgjørende at mellomlederne har eierskap til mangfoldsarbeidet, og har en rekrutteringspraksis og personalledelse som bidrar til å omsette mangfoldsstrategier til handling.

5.2.2 Mangfoldsstrategier bør ikke være løsrevet, men en naturlig del av kommunenes planer og strategier

Kommunenes vedtatte strategier og planer er førende for hvordan kommunene, og dermed lederne, prioriterer ressurser, og hvilke mål de

jobber mot. Flere av storbykommunene har overordnede strategier og handlingsplaner som omhandler mangfold og inkludering både blant innbyggere og kommunens ansatte. Vår vurdering er at det er en utfordring at kommunenes mangfoldspolitik i for stor grad har blitt behandlet som egne satsningsområder, uten at mangfoldsperspektivene i tilstrekkelig grad er reflektert i sentrale strategier og planer som er førende for faktiske prioriteringer i kommunene.

Mangfoldsstrategiene er også gjerne overordnede for kommunen, og i liten grad konkretisert og implementert innenfor de ulike tjenesteområdene og virksomhetene. Mangfoldsperspektiver bør etter vår vurdering være en naturlig del av strategier og planer innenfor ulike tjenesteområder. Som vi har sett, er det store forskjeller i graden av mangfold innenfor ulike tjenesteområder i kommunene, og strategier og handlingsplaner bør derfor tilpasses de faktiske utfordringene og mulighetene innenfor hvert felt.

Strategiene bør også baseres på hvilke gevinster økt mangfold kan ha på ulike områder. Inntrykket vårt er at kommunene i dag gjerne ikke har tydelig for seg hvorfor de skal jobbe for større mangfold, og storbykommunenes strategier er i dag til dels preget av et uavklart forhold mellom to argumenter. På den ene siden heter det at mangfold lønner seg, at det bidrar til effektivitet og kompetanse. På den andre siden, pekes det på kommunenes samfunnsansvar og derigjennom appelleres det til moral. En del av sakskomplekset synes dermed å være at det andre argumentet kan forstås å stå som en motsetning til første. I dette tilfelle vil ledere heller tolke budskapet om mangfold som et ønske, men dette er i praksis tidkrevende og reduserer kvaliteten på tjenestene. Etter vår vurdering bør kommunikasjonen i større grad fokusere på gevinstene mangfoldsarbeidet kan ha for kompetansetilgang og kvalitet i tjenestene, fremfor de mer moralske begrunnelsene.

Videre bør tjenesteområdene selv analysere og definere hvilke mulige gevinster større mangfold kan gi innenfor deres ansvarsområder. Å synliggjøre verdien av større mangfold innenfor ulike tjenesteområder kan bidra til å legitimere og forankre mangfoldsarbeidet nedover i organisasjonen. I oppvekstsektoren er det eksempelvis viktig at barn med ulik bakgrunn har rollemodeller de kan relatere seg til. At de ansatte har tilstrekkelig kompetanse når det gjelder språk og kulturer som er representert i barnegruppen, kan også gjøre det enklere å kommunisere godt med barn og foresatte med utenlandsk bakgrunn. Dette er også relevant innenfor helsesektoren, hvor

det kan være en fordel å kjenne til andre kulturer og språk i kommunikasjon med pasienter og pårørende med bakgrunn fra andre land.

Kommunene bør også evaluere strategier og handlingsplaner jevnlig, for å vurdere måloppnåelse og få økt kunnskap om hvilke tiltak som virker og ikke. På denne måten kan kommunene vurdere om de eventuelt bør endre kurs. I slike evalueringer er det viktig å være bevisst at det ikke er lov å innhente og lagre personopplysninger om etnisitet uten samtykke, og en opptelling og vurdering av status for mangfold må i så fall gjøres anonymt.

5.3 Tiltak for å fremme kommunen som attraktiv arbeidsplass

Hvordan kommunene har innrettet arbeidet med rekruttering, kan være avgjørende for hvilke kandidater som søker på stillinger. At kommunen ikke fremstår som en attraktiv arbeidsgiver for personer med innvandrerbakgrunn, kan føre til at de ikke søker seg til kommunale stillinger. Dersom det ikke er mangfold blant de ansatte i kommunen, vil det heller ikke bli mangfold blant ledergruppen, når ledere rekrutteres blant de ansatte. At kommunen ikke er attraktiv som arbeidsgiver for personer med innvandrerbakgrunn, kan derfor være en viktig barriere for mangfold.

For å fremme kommunen som attraktiv arbeidsgiver, foreslår vi:

- Generell promotering av kommunen som arbeidsgiver
- Mer målrettede rekrutteringsstrategier

5.3.1 Kommunene bør promotere kommunen som arbeidsgiver

I dag er det relativt få relevante kandidater med innvandrerbakgrunn som søker på kommunale stillinger, og særlig lederstillinger. Statistikken viser at personer med innvandrerbakgrunn ofte velger bort offentlig sektor, til fordel for privat sektor. For å adressere denne barrieren kan et relevant tiltak være å i større grad promotere kommunen som arbeidsplass til en bredere målgruppe. Det er mange mulige promoteringsaktiviteter kommunene kan iverksette. Type og innhold i promoteringsaktivitetene kan tilpasses for hver enkelt kommune, tjenesteområde og målgruppe, men kan for eksempel inkludere promotering av interessante arbeidsoppgaver, attraktive arbeidsvilkår og tilsvarende.

I promoteringen av kommunen som arbeidsgiver, kan det løftes frem hvilke konkrete oppgaver,

ansvarsområder og muligheter som ligger i å jobbe i kommunen. Dersom det er mulig, kan det også være hensiktsmessig å benytte rollemodeller i promoteringen. Dersom kommunen fremstår som en mangfoldig arbeidsplass, og fremmer ansatte med innvandrerbakgrunn, kan dette motivere søkere med innvandrerbakgrunn til å søke seg til kommunen.

Målgruppen for promoteringen kan være bred, eller tilpasses utvalgte grupper. Det kan rettes mot elever, foreldre og rådgivere ved videregående- og ungdomsskoler, for å bidra til at flere velger studieretninger som er relevant for arbeid i kommunen. En informant fra en kommune erfarte at egen yrkesretning var lite attraktiv blant innvandrerbefolkningen, og det derfor er behov for å vise frem mulighetene i kommunene for nye generasjoner, før de velger utdanningsretning. Kommunene kan også inngå samarbeidsordninger med utdanningsinstitusjoner, for eksempel for å gi studenter mulighet til å hospitere hos et område i kommunen de ønsker å lære mer om.

Slike promoteringsaktiviteter kan bidra til at kommunen fremstår som en mer attraktiv arbeidsplass for en større del av befolkningen, og får et bedre omdømme utad. Dette kan bidra til at flere kvalifiserte kandidater søker på utlyste stillinger. På lengre sikt vil det også kunne bidra til å motivere flere unge til å velge studieretninger som er relevant for arbeid i kommunal sektor. Tiltakene kan være nyttig for å tiltrekke flere søkere til kommunen generelt. I tillegg kan promoteringsaktivitetene også rettes direkte mot personer med innvandrerbakgrunn, for å tiltrekke seg flere kandidater blant disse. Generelle promoteringsaktiviteter kan være nyttig både for å tiltrekke flere søkere med innvandrerbakgrunn til stillinger på lavere nivåer, og på ledernivå.

5.3.2 Rekrutteringsstrategier må være målrettet

Mer målrettede rekrutteringsstrategier kan bidra til å sikre kommunene et bredt og mangfoldig søkergrunnlag til både ordinære stillinger og lederstillinger. Vårt inntrykk er at kommunene i dag i stor grad vektlegger kommunal erfaring i rekrutteringsprosesser og søker personer som allerede har noen år med relevant arbeidserfaring og/eller ledererfaring fra kommunal sektor. Slike valg av rekrutteringsstrategier, kan i neste omgang påvirke rekrutteringsgrunnlaget til lederstillinger. Hvis det generelt er barrierer oppover i kommuneorganisasjonene for personer med innvandrerbakgrunn, vil det kunne være få søkere med innvandrerbakgrunn som innfrir krav til lang erfaring fra kommunal sektor. Å ansette flere

nyutdannede eller personer med kortere arbeids-erfaring, vil dermed kunne gi kommunene et bredere og mer mangfold søkergrunnlag til stillinger. I neste omgang vil dette kunne bidra til å gjøre rekrutteringsgrunnlaget til lederstillinger mer mangfoldig. Generelt synes det å være et potensial for at kommunene gjør mer helhetlige og målrettede valg av rekrutteringsstrategier og ikke kun vurderer rekrutteringsbehovene fra sak til sak.

Det kan også være aktuelt å øke kjennskapet til kommunen som arbeidsgiver blant aktuelle søkere, ved å tilrettelegge for internships og andre former for midlertidige ansettelser som tillattes innenfor lov- og avtaleverk. Som et utgangspunkt bør slike ordninger gi kommunen kjennskap til kandidaten og deres egenskaper og kompetanse, samtidig som at det kan bidra til å gjøre kommunen mer aktuell som arbeidsgiver.

5.4 Tiltak for å styrke rekrutteringsprosessen

Selv om kommunene lykkes med å fremstå som en attraktiv arbeidsplass, og tiltrekke flere søkere med innvandrerbakgrunn, må det også være slik at det ikke er fallgruver i selve rekrutteringsprosessen som forhindrer at kandidatene med innvandrerbakgrunn blir ansatt i kommunene.

Innretting og rammer for rekrutteringsprosesser kan være avgjørende for utfallene av prosessene. Ulike fallgruver i rekrutteringsprosesser kan utgjøre barrierer for mangfold. Ledere kan for eksempel gjøre utilstrekkelig vurdering av behovene for den spesifikke stillingen, ikke tilpasse utlysningsteksten til behovene til stillingen og gjøre subjektive vurderinger av kandidatene underveis i rekrutteringsprosessen som resulterer i systematisk forskjellsbehandling. Tiltak som skal sikre at kommunenes rekrutteringspraksis er utformet på

en måte som reduserer sjansene for forskjellsbehandling og skjevheter i beslutninger, kan være viktig for å lykkes med mangfoldsarbeidet.

I spørreundersøkelsen kartla vi om kommunene hadde iverksatt tiltak for å styrke rekrutteringen av personer med innvandrerbakgrunn til lederstillinger (Figur 5-2). Over halvparten oppga at de lyser ut stillinger bredt for å nå et bredere publikum, og jobber med utforming av stillingsutlysninger. Samtidig oppga en stor andel at de ikke har iverksatt noen spesielle tiltak for å styrke rekrutteringen av personer med innvandrerbakgrunn til lederstillinger.

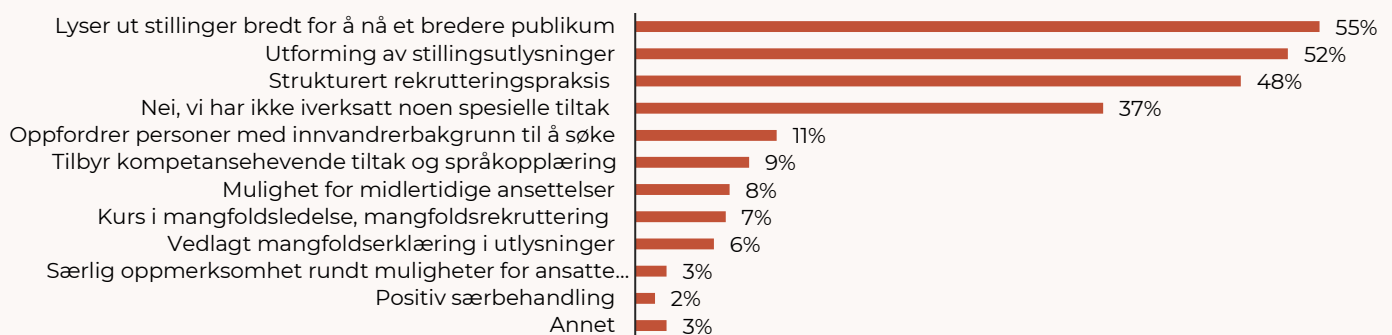
For å styrke kommunenes rekrutteringsarbeid, foreslår vi noen operative tiltak:

- Utvikle støtteapparat rundt rekrutterende ledere
- Tiltak for å heve kompetansen blant rekrutterere
- Bruk av verktøy og hjelpemidler for å hindre bias i rekrutteringsprosessen

5.4.1 Det bør utvikles støtteapparat rundt rekrutterende ledere

Som beskrevet i kapittel 4, kan ulike mekanismer i rekrutteringsprosessen medføre barrierer for mangfold. Selv om ledere som rekrutterer ikke har negative holdninger, eller ønsker å forskjellsbehandle, kan beslutninger være preget av en ubevisst bias. Ledere som rekrutterer kan oppleve det som risikabelt å ansette personer med en annen bakgrunn, fordi det er mindre kjent, og de heller har en tendens til å favorisere det kjente. For å bøte på disse utfordringene kan det være behov for mer støtte til de rekrutterende lederne. Dette kan bidra til at ledere som ikke har mye erfaring med å rekruttere, opplever støtte i prosessene, slik at man kan unngå at subjektive og skjønnsmessige vurderinger får for stor vekt i beslutninger, og at

Figur 5-2: Har din etat/tjenesteområde iverksatt noen tiltak for å styrke rekrutteringen av personer med innvandrerbakgrunn til lederstillinger?



Kilde: Spørreundersøkelse til storbykommunene. N(Total) = 673. Flere svar var mulig.

personer med innvandrerbakgrunn får en uforholdsmessig ulempe i disse vurderingene.

Kommunene kan utvikle støtteapparat for rekrutterende ledere på flere måter. En måte er å i større grad profesjonalisere rekrutteringsprosessen gjennom at HR-ressurser med spisskompetanse på rekruttering får et større ansvar, for eksempel for å gjennomføre første utsiling av kandidater eller første runde med intervjuer. Et annet alternativ er at HR i større grad er involvert som en støtte til rekrutterende leder, og kan bistå i vurderinger som gjøres. HR kan bistå med støtte og oppfølging i forkant, underveis og i etterkant av en rekrutteringsprosess, slik at ledere opplever at får støtte i valgene de tar og at de er rustet for å håndtere eventuelle utilsiktede konsekvenser av en beslutning (for eksempel mostand fra ansatte, eller utfordringer med onboarding av nyansatt leder). Dette kan på sikt komme kandidater med annen type bakgrunn til gode – da rekrutterende ledere i større grad kan være villig til å gå utenfor «tradisjonelle spor». I tillegg til at HR-ressurser kan ha spisskompetanse på rekruttering, kan de også ha kompetanse på mangfoldig rekruttering. Det kan også være en mulighet å styrke rekrutteringsprosessene med å bruke eksterne rekrutteringsbyråer med spesialkompetanse på mangfoldig rekruttering.

«Når du først har havnet i skvisen – hvilken støtte får du for å samle arbeidsmiljøet igjen? Om man som leder har trygghet til å velge en person som er annerledes enn seg selv – andre personlige egenskaper – det å ha støtteapparat»

Sitat: deltaker på workshop.

Et annet mulig tiltak kan være å utvide gruppen som tar beslutninger i rekrutteringsprosessen, slik at ledere ikke opplever at hele beslutningen faller på dem og at de står alene i beslutningen. Det kan også forhindre at en persons preferanser og subjektive vurderinger tillegges for mye vekt i beslutninger. Det kan særlig være nyttig dersom gruppen som rekrutterer, selv er mangfoldig.

Et annet mulig tiltak er å videreutvikle ledernettverk, og i større grad ta i bruk disse for å dele erfaringer for ledere på tvers av tjenesteområder. Formålet med et slikt nettverk, er å bygge trygghet for ledere, og gi dem mulighet for å lære av andre.

«... Tror at det reelle som gjør forskjell er at ledere i et strategisk nettverk snakker sammen om hvorfor dette er viktig. De må få et eierskap til denne strategien – diskutere og problematisere med andre. Og deretter kommer frem til «dette er en måte å løse utfordringen på». Det er kanskje bedre at to ledere snakker sammen på samme nivå, ikke nødvendigvis at HR kommer inn»

Sitat: deltaker på workshop.

5.4.2 Det bør innføres tiltak for å heve kompetansen blant ledere

I tillegg til intern støtte fra kommunen, kan det også være hensiktsmessig med kompetansehevende tiltak for rekrutterende ledere. Det kan for eksempel innebære å (videre)utvikle e-læringskurs og tilby strukturert veiledning fra sentral HR-funksjon. Det finnes også en rekke tilgjengelige informasjonskilder og opplæringsmaterieill tilgjengelig på nett som tar for seg rekrutteringspraksis, og som spesielt omtaler mangfoldsrekruttering og fallgruver som bør unngås i denne prosessen. I tillegg til kompetanseheving på rekruttering, kan det være nyttig med økt kompetanse om mangfoldsledelse. Mangfoldsledelse kan handle om at ledere har kompetanse til å anerkjenne forskjeller og anse dette som en verdi. Ledere med kompetanse på mangfoldsledelse vil i større grad kunne anerkjenne verdien av mangfold i rekrutteringen av kandidater, noe som kan bidra til å fremme kandidater med en mangfoldig bakgrunn.

5.4.3 Bruk av verktøy og hjelpemidler kan hindre bias i rekrutteringsprosessen

Praksis og struktur for gjennomføring av rekrutteringsprosesser kan utgjøre årsaker til mangel på mangfold. Det finnes flere typer verktøy og hjelpemidler som kommunene kan ta i bruk, som kan bidra til å sikre rettfærdige og likeverdige rekrutteringsprosesser.

Å ha systematiske og strukturerte rekrutteringsprosesser, med gitte føringer og opplegg for gjennomføring av stegene i prosessen, kan tilrettelegge for likeverdige og rettfærdige prosesser for alle kandidater. Mange kommuner har strukturerte rekrutteringsprosesser i dag, som bidrar til at rekrutteringsprosesser er rettfærdige og

legger til rette for at kommunene velger den best egnede kandidaten gitt de kriteriene som er satt.

For å fremme mangfold i rekrutteringen, er det mulig å gjøre flere ulike grep i rekrutteringsprosessen. Et tiltak er å gjennomføre en grundig jobbanalyse der man definerer behov for stillingen, med formål om å unngå bruk av unødvendige og ekskluderende kriterier. Det kan i denne sammenheng også vurderes om mangfold i seg selv kan være en kvalifikasjon som skal verdsettes.

Å skrive en inkluderende utlysningstekst kan også bidra til å motivere kandidater med en utenlandsk bakgrunn til å søke på stillinger i kommunen. I tillegg kan det være et tiltak at rekrutterere må begrunne beslutningene de tar, slik at de blir tvunget til å reflektere rundt valgene sine. Dette kan gjøre at de blir mer bevisste på grunnene for valgene de tar.

En barriere i dag er at mange kan undervurdere verdien av mangfold som en kvalifikasjon, og at det generelt er for lite bevissthet rundt dette. Dette handler også om at ubevisste holdninger kan påvirke utfallene i rekrutteringsprosessen. Det finnes ulike hjelpemidler og verktøy som skal bidra til å utfordre holdninger, og skape kjennskap og bevissthet rundt egen potensiell bias blant ledere som rekrutterer. Et eksempel på dette er omvendte mentorordninger, som innebærer at personer med mangfoldig bakgrunn er en mentor som lærer opp ledere i en virksomhet. En aktør som tilbyr slike ordninger er blant annet Catalyst, som har et tilbud der unge med flerkulturell bakgrunn er mentor og lærer opp toppledere og ledere (IMDi, 2024). Dette kan bidra til at ledere får økt forståelse for hva mangfold innebærer, hvilke verdier og utfordringer det har, og hvordan man kan tilrettelegge for mangfold i virksomheten.

Det finnes også verktøy for å redusere ubevisst diskriminering blant ledere, som for eksempel

«implicit association test». Dette er en test ledere kan ta for å bli bevisst på sine egne holdninger og handlinger. Dette kan bidra til at de får økt forståelse, og kan unngå at sine ubevisste handlinger påvirker rekrutteringsprosesser (Atewologun, et al., 2018).

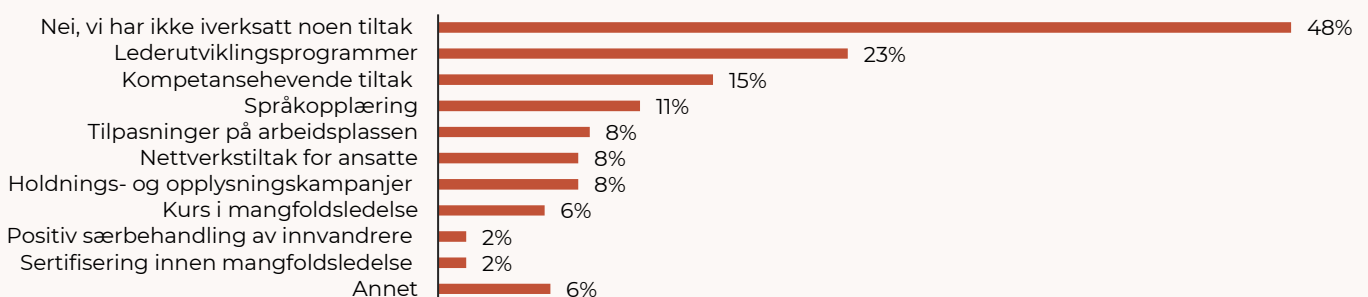
5.5 Tiltak for å styrke karriereutvikling og trivsel blant ansatte

Slik som beskrevet i kapittel 4, er det trolig høye krav og forventninger til kommunale ledere, slik at det i praksis ikke er mange relevante kandidater til disse stillingene, generelt sett. For eksempel fremstår det nesten som et krav med erfaringer fra kommunal sektor. Følgelig vil veien inn til en lederstilling for mange være at de starter som ordinære ansatte og jobber seg oppover til å bli leder over tid. For å få økt mangfold i kommunale lederstillinger, er det dermed en forutsetning med mangfold blant de ansatte generelt. Videre er det en forutsetning at det er like muligheter for alle ansatte til å kunne jobbe seg oppover til en lederstilling.

Tiltak for å fremme mangfold i kommunale lederstillinger, kan dermed være å styrke karriereutviklingen, og sørge for inkluderende arbeidsmiljø der alle har like muligheter til forfremmelser og utvikling.

I spørreundersøkelsen kartla vi om kommunene hadde iverksatt tiltak for å styrke karriermulighetene blant ansatte med innvandrerbakgrunn (Figur 5-3). Det var størst andel som oppga at de ikke hadde iverksatt noen tiltak. Det var imidlertid også noen som oppga at de hadde lederutviklingsprogrammer og kompetansehevende tiltak.

Figur 5-3: Har din etat/tjenesteområde iverksatt noen øvrige tiltak for å styrke karriermulighetene blant ansatte med innvandrerbakgrunn?



Kilde: Spørreundersøkelse til storbykommunene. N(Total) = 673. Flere svar var mulig.

For å tilrettelegge for at flere ansatte med innvandrerbakgrunn kan bli kommunale ledere, foreslår vi følgende tiltak:

- tiltak som tilrettelegger for interne karriereveier
- tiltak som motiverer ansatte til å bli ledere
- tiltak for økt trivsel og arbeidsmiljø

5.5.1 Tiltak som tilrettelegger for intern karriereutvikling

For at ansatte i kommunene skal ha muligheter til å jobbe seg oppover til en lederstilling, må de ha muligheter til å skaffe seg relevant erfaring og kompetanse. Kommunene bør derfor sørge for at det er gode tilbud for videreutvikling av ansatte som ønsker å bli ledere. Dette kan inkludere lederutviklingsprogrammer, kompetansehevende kurs, eller muligheter for videreutdanning, som gir ansatte erfaring og kompetanse som er nødvendig å ha for å være kommunal leder.

«Det å ha en intern karrierestige og muligheter. Det som kommune å ha rektorskole etc., Det er en god måte å gjøre det på. Det er noe med å inneha de kvalifikasjonskravene for å få legitimitet som leder – siden offentlig sektor er også omspunnet av så mye lovverk. Tenke det er en god måte å gjøre det på – innenfra»

Sitat: deltaker på workshop.

Kommunen kan også utvikle egne leder- og talentprogrammer, samt kurs for ledere, for å synliggjøre muligheter og videreutvikle lederspirer internt i kommunen. Slike tilbud bør rettes mot alle ansatte uavhengig av bakgrunn, for å hindre unødvendig stigmatisering og forskjellsbehandling. Dersom tilbudene innebærer en form for positiv særbehandling av personer med innvandrerbakgrunn, kan det være en risiko for at tilbudene tiltrekker få kandidater, fordi ansatte ønsker å bli ledere på grunn av egne meritter og ikke fordi de er innvandrere. Samtidig bør kommunene tilrettelegge for at personer med innvandrerbakgrunn er inkludert blant deltakerne.

Kompetansehevende tiltak kan inkludere mange ulike typer, for eksempel heltids- og deltidsprogrammer, både rettet mot generelle og fagspesifikke områder. For noen tjenestoområder

kan det være særlig nyttig med fagspesifikke kurs, mens andre ikke har tilsvarende behov. Kommuner kan også opprette samarbeid med utdanningsinstitusjoner om å ha tilpassede lederkurs.

Ettersom mangel på norskferdigheter er en av de mest sentrale barrierene for mangfold i kommunale lederstillinger, bør kommunene også vurdere muligheter for å i større grad tilby tilpassede språkkurs til sine ansatte. Det kan være en fordel om tilbud om språkkurs og er valgfritt, slik at ansatte ikke opplever å bli presset til dette. En utfordring er at ansatte ikke nødvendigvis vurderer sine egne norskferdigheter på lik linje som ledere eller andre, og kan selv oppleve at de ikke har behov for språkkurs. Det kan for eksempel fremmes at språkkurs er hensiktsmessig for ansatte som ønsker å bli ledere, eventuelt at det er en obligatorisk del av et lederutviklingskurs.

«Det kan være at man opplever det som lite ok å bli sendt på norskkurs. Du har allerede kommet deg gjennom ett nåløye – og så må man gjennom et til. Man bør legge til rette for det om de vil det selv.»

Sitat: deltaker i workshop.

Tiltak for å styrke karriereutvikling blant ansatte kan bidra til at kandidater kan tilegne seg relevant kompetanse og erfaring, slik at de på sikt kan kvalifisere seg til lederposisjoner. Dette kan bidra til å øke antallet kandidater med innvandrerbakgrunn som er kvalifisert til lederstillingene. I tillegg gir det kommunen mulighet til å være i forkant, og utvikle ledertalenter før det er et akutt behov for å ansette en ny leder.

5.5.2 Tiltak for å fremme og motivere lederkandidater

En viktig årsak til mangel på mangfold er trolig at mange personer med innvandrerbakgrunn ikke anser seg selv som relevante for lederstillinger, blant annet fordi de ikke tror at de vil nå opp i rekrutteringsprosesser. For å fremme mangfold, kan det derfor også være viktig at kommunene øker fokus på å løfte frem interne kandidater og iverksetter tiltak som bidrar til å motivere ansatte til å ville bli ledere, og gjøre dem bevisst på mulighetene i kommunen.

Trolig kan det være effektivt dersom ledere i dag er en støtte og veileder for ansatte de mener kan passe til en lederstilling, samt at de promoterer

utviklingsmuligheter internt. Dette kan medføre at ledere i større grad er oppmerksomme på ansatte med potensiale til å bli ledere, men som kan ha behov for motivasjon og støtte for å søke på fremtidige lederstillinger, og hjelpe dem gjennom for eksempel å gi nye arbeidsoppgaver og mer ansvar.

Den praktiske tilnærming til dette arbeidet kan variere, og tilpasses forhold i hver kommune, avdeling eller enhet. På generelt grunnlag kan det for eksempel innebære at ledere tildeler ansvar som prosjektlederoppgaver, eller enkeltoppgaver som er relevant for lederstillinger og liknende til lederkandidater. Innrettingen av dette tiltaket bør sørge for at for at arbeidet ikke blir personavhengig og knyttet til motivasjonen og ressurstilgangen til den enkelte leder. Det bør også innrettes for å unngå at eventuell bias hos lederen påvirker hvilke kandidater som fremmes, slik at det ikke er like muligheter for alle ansatte. For å imøtekomme dette, kan det for eksempel utarbeides veiledere, verktøy, hjelpemidler, kriterier og retningslinjer som lederne kan benytte seg av. Slike retningslinjer vil kunne bidra til å redusere risikoen for skjevfordeling av mulighetene innad i kommunen.

Det kan også være en mulighet å utvikle en mentorordning, der ledere er mentorer for ansatte som ønsker å bli ledere, og bistår og tilrettelegger for interne karriereveier. I tillegg kan kommunene utarbeide formelle og uformelle nettverk/møteplasser for ansatte på tvers av stillingsnivåer i kommunen, der de kan dele erfaringer, tips og råd, for ansatte som ønsker intern karriereutvikling.

5.5.3 Tiltak for å fremme trivsel på arbeidsplassen

For å sørge for at ansatte på arbeidsplassen har muligheter til å utvikle seg, er det viktig å fremme trivsel og inkluderende arbeidsmiljø. Et inkluderende arbeidsmiljø kan bidra til økt bevissthet og forståelse for ulike kulturer, både blant ansatte og ledere. Dette kan bidra til at alle ansatte opplever likeverdige muligheter på arbeidsplassen, og kan fremme generell trivsel.

Det fordrer at ledere har kompetanse på dette, og vet hvordan de kan tilrettelegge for inkluderende miljø. Ledere kan benytte seg av eksisterende veiledere, hjelpemidler og verktøy, eller ta kurs for å øke sin flerkulturelle lederkompetanse. De kan også ta kurs for å øke sin relasjonskompetanse, og lære hvordan de kan være åpne for andre perspektiver, og nyttiggjøre seg av dette.

Tiltak for å fremme trivsel for alle på arbeidsplassen kan være å sørge for at alle opplever å bli tatt hensyn til. Dette kan for eksempel være

- Mangfoldige sosiale arrangementer, som feirer ulike kulturer og tradisjoner.
- Bønnerom og andre fysiske tilretteleggings-tiltak, for å hensynta ulike religiøse og kulturelle ritualer og tradisjoner
- Mat og alkohol-servering tilpasset alle ansatte

Et annet tiltak for å øke trivsel og inkluderende arbeidsmiljø kan være å opprette nettverk og møtearenaer der personer med ulik bakgrunn kan dele erfaringer og kunnskap.

Alle typer tiltak som fremmer inkluderende arbeidsliv og tilrettelegger for økt bevissthet og kunnskap på tvers av bakgrunner, kan bidra til at det skapes en felles identitet som fremmer langsiktig stabilitet og aksept for mangfold (Dixon, et al., 2010). Dette kan bidra til økt forståelse for medarbeidere med annen kultur, og en nedbygging av barrierer som stammer av fordommer og mangel på bevissthet. At ansatte og ledere på en arbeidsplass identifiserer seg som en del av en mangfoldig gruppe, kan ha langsiktige positive konsekvenser for mangfold (Greenwald & Pettigrew, 2014).

5.6 Overordnede drøftinger og anbefalinger

Det er svært sammensatte årsaker til at kommunene opplever det som utfordrende å fremme mangfold i kommunale lederstillinger, og det kan derfor være vanskelig å finne gode tiltak for å fremme mangfold. Årsakene knytter seg både til forhold kommunene kan påvirke, og forhold kommunene ikke har kontroll over. På grunn av barrierer på ulike nivåer, er det også behov for tiltak på flere nivåer. Trolig vil ikke et tiltak i seg selv kunne bidra til en reell endring, men flere tiltak samlet kan på sikt føre til en endring i vaner, holdninger og praksis som i dag er begrensende for mangfold. På sikt kan en kombinasjon av ulike typer tiltak skape økt oppmerksomhet rundt at kommunene ikke bare kan tenke at målet er fravær av diskriminering, men at tiltak som direkte fremmer mangfold også må til for å lykkes med arbeidet.

I lys av dette, har vi vurdert hvilke typer tiltak vi mener kan bidra til å fremme mangfold i kommunale lederstillinger, og som er gjennomførbare for kommunene. Det første steget i arbeidet for økt mangfold i lederstillinger, er å sikre at kommunen har et tilstrekkelig rekrutteringsgrunnlag. Dette betyr at kommunene bør iverksette

tiltak rettet mot å fremstå som attraktive arbeidsplasser, for å tiltrekke flere søkere med innvandrerbakgrunn.

Gitt at det er et bredt søkergrunnlag, må også rekrutteringsprosessene innrettes slik at de ikke utgjør barrierer for mangfold. Våre funn tyder på at veien til en kommunal lederstilling for mange starter som ordinært ansatt, og at man gjennom økt erfaring og kompetanse, på sikt kan bli leder. Dette skyldes at det er høye krav til kommunale ledere, og erfaring fra kommunal sektor er nesten alltid en avgjørende kvalifikasjon. Av denne grunn kan det være nyttig at kommunene tilrettelegger for interne karriereveier for sine ansatte. Dette vil komme til nytte for alle ansatte, men kan være særlig avgjørende for den interne karriereveien til personer med innvandrerbakgrunn. Kommunene kan på lang sikt jobbe for å kvalifisere egne ansatte til lederstillinger, og deretter ha mulighet til å rekruttere blant egne medarbeidere.

Dersom det er et mål for kommunene å ikke bare forhindre forskjellsbehandling og diskriminering, men også å aktivt fremme mangfold i kommunen, er det trolig en forutsetning at kommunene setter av tilstrekkelig tid og ressurser for å innføre og gjennomføre tiltak. I en presset ressursituasjon, kan det være krevende å prioritere ressurser til dette arbeidet over tid. Samtidig er det en forutsetning for å lykkes, at det er tilstrekkelig oppmerksomhet og motivasjon for å jobbe for å fremme mangfold, også på lang sikt. Trolig vil ikke tiltak være gjennomførbart på lang sikt, og dermed ha begrenset effekt, dersom den underliggende motivasjonen for å jobbe med mangfold ikke er på plass. For at man skal prioritere å jobbe med mangfold, bør det også være en forventning om at gevinstene vil overgå kostnadene. Det er derfor viktig å skape oppmerksomhet rundt gevinsten mangfold kan ha for kommunen. Våre funn tyder på at det er større mangfold, og oppleves som mindre utfordringer med å fremme mangfold, i de delene av kommunene der gevinsten av mangfold er kjent og tydelig i det daglige arbeidet.

På sikt vil tiltakene også kunne bidra til å endre holdninger, fordommer og ubevisst diskriminering som kan utgjøre barrierer i dag. Dersom man lykkes med tiltak over tid, vil det kunne bidra til å endre holdninger og vaner hos ansatte og ledelsen i kommunen, som vil gjøre det enklere med arbeidet for å fremme mangfold. Dersom tiltakene bidrar til litt større representasjon av personer med innvandrerbakgrunn, vil dette også i seg selv kunne bidra til å fremme mangfold ytterligere. Årsaken til dette er at økt mangfold kan bygge ned negative holdninger og fordommer. På sikt kan man dermed se for seg at behovet for eksplisitte tiltak for å fremme mangfold vil avta, ettersom mangfold bidrar til å fremme mangfold. Utviklingen kan dermed i større grad gå av seg selv, uten samme behov for målrettet innsats og ressursbruk.

Oppsummert foreslår vi at kommunene iverksetter tiltak på ulike nivåer og områder, for å fremme økt mangfold i kommunale lederstillinger:

- Lederforankringen av mangfoldsarbeidet bør styrkes
- Mangfoldsstrategier bør være en naturlig del av kommunenes strategier, og ikke løsevede satsinger
- Kommunene bør i større grad promotere kommunen som arbeidsgiver
- Kommunene bør ha mer målrettede rekrutteringsstrategier
- Kommunene bør (videre)utvikle støtteapparat rundt rekrutterende ledere
- Kommunene bør iverksette kompetansehevende tiltak for ledere
- Kommunene bør bruke verktøy og hjelpemidler for å hindre bias i rekrutteringsprosessen
- Kommunene bør tilrettelegge for karriereutvikling
- Kommunene bør i større grad motivere ansatte til å velge en lederkarriere
- Kommunene bør tilrettelegge for et inkluderende arbeidsmiljø

6. Referanser

- Almeida, S., Fernando, M., Hannif, Z. & Dharmage, S. C., 2015. Fitting the mould: the role of employer perceptions in immigrant recruitment decisionmaking. *The International Journal of Human Resource Management*.
- Andersen, R. K. & Sterri, E. B., 2022. *Arbeidsgiveres holdninger til etnisk mangfold*, s.l.: Fafo.
- Asplan Viak & Kulturell dialog, 2009. *Mangfold i ledelse*, s.l.: KS.
- Atewologun, D., Cornish, T. & Tresh, F., 2018. *Unconscious bias: training. An assessment of the evidence for effectiveness*, s.l.: Equality and human rights commission research report.
- Bergen kommune, 2022. *Bergen og verden. Internasjonal handlingsplan for Bergen kommune*. [Internett]
Available at:
<https://www.bergen.kommune.no/api/rest/filer/V884918>
- Birkelund, G. E., Johannessen, L. E. F., Rasmussen, E. B. & Rogstad, J., 2020. Experience, stereotypes and discrimination. Employers' reflections on their hiring behavior.. *European Societies*.
- Birkelund, G. E., Rogstad, J. C., Aspøy, T. M. & Bjelland, H. F., 2014. Diskriminering i arbeidslivet – Resultater fra randomiserte felteksperiment i Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim.. *Sosiologisk tidsskrift*.
- Bjørnset, M., Rogstad, J. & Sterri, E. B., 2018. *Profesjonell rekruttering er likestilt rekruttering*, s.l.: Fafo.
- Bjørnset, M., Sterri, E. B. & Rogstad, J., 2021. Gjennom nåløyene. Forskjellsbehandling i rekrutteringsprosesser i offentlige virksomheter. *Søkelys på arbeidslivet*.
- Cowgill, B., 2018. *Bias and Productivity in Humans and Algorithms: Theory and Evidence from Résumé Screening*, s.l.: Columbia University Working Paper.
- Di Stasio, V., Lancee, B., Veit, S. & Yemane, R., 2021. Muslim by default or religious discrimination? Results from a cross-national field experiment on hiring discrimination.. *Journal of Ethnic and Migration Studies*.
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2024. *Jeg har utdanning fra utlandet*, s.l.: Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- Dixon, J., Tropp, L. R., Durrheim, K. & Tredoux, C., 2010. "Let Them Eat Harmony": Prejudice-Reduction Strategies and Attitudes of Historically Disadvantaged Groups. *Current Directions in Psychological Science*.
- Dovidio, J. F. et al., 2016. Included but Invisible? Subtle Bias, Common Identity, and the Darker Side of "We". *Social Issues and Policy Review*.
- Drammen Kommune, 2021. *Rekrutteringsstrategi 2021-2024*. [Internett].
- Drammen kommune, 2022. *Mangfold og inkludering*. [Internett]
Available at:
<https://www.drammen.kommune.no/politikk-samfunn/planer/kommuneplanens-samfunnsdel/politiske-satsingsomrader/mangfold-inkludering/>
- Drange, I., 2014. *Mangfoldsledelse. En kunnskapsoversikt*, s.l.: AFI.
- Fedoryshyn, N., Leksen, R. M. & Skenteris, K., 2023. *Hvordan går det med integreringen i Norge? Indikatorer, status og utviklingstrekk i 2023*, s.l.: IMDi.
- Fibbi, R., Midtbøen, A. H. & Simon, P., 2021. *Migration and discrimination: IMISCOE short reader*, s.l.: Springer Nature.
- Garcia, M. F., Posthuma, R. A. & Colella, A., 2008. Fit perceptions in the employment interview: The role of similarity, liking, and expectations.. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*.
- Goodman, B., 2016. *Economic Models of (Algorithmic) Discrimination*, s.l.: s.n.
- Greenwald, A. G. & Pettigrew, T. F., 2014. With Malice Toward None and Charity for Some. Ingroup Favoritism Enables Discrimination. *American Psychologist*.
- Hauge, E. S. et al., 2022. *Mangfold i statlig sektor. Tiltak, forusetninger og gevinster*, s.l.: Oxford Research & NTNU Samfunnsforskning.
- Heath, Liebig & Simon, 2013. *Discrimination against immigrants - measures, incidence and policy instruments*, s.l.: OECD Publishing.
- Hebl, M., Cheng, S. K. & Ng, L. C., 2019. Modern Discrimination in Organizations. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*.

- Helsedirektoratet, 2023. *Ansettelse av helsepersonell. Nasjonal veileder*, s.l.: Helsedirektoratet.
- Helsedirektoratet, 2023. *Om helsepersonellens språkkompetanse*, s.l.: s.n.
- Hewlett, S. A. & Jackson, M., 2014. *Vaulting the color bar: How sponsorship levers multicultural professionals into leadership*. s.l.: Rare Bird Books.
- Hoffman, M., Kahn, L. & Li, D., 2018. Discretion in Hiring. *The Quarterly Journal of Economics*.
- IMDi, 2021. *Strategi og ledelse*. [Internett] Available at: <https://www.imdi.no/mangfold-i-arbeidslivet/strategi-og-ledelse/> [Funnet 11 November 2024].
- IMDi, 2024. *Omvendt mentoring*. [Internett] Available at: <https://www.mika.no/no/temaer/ledelse/omvendt-mentoring/>
- Kalev, A., Dobbin, F. & Kelly, E., 2006. Best Practices or Best Guesses? Assessing the Efficacy of Corporate Affirmative Action and Diversity Policies. *American Sociological Review*.
- Kalinoski, Z. T. et al., 2013. A meta-analytic evaluation of diversity training outcomes. *Journal of Organizational Behavior*.
- Kristiansand kommune, 2015. *Det er mennesker det handler om! Strategi for likestilling, inkludering og mangfold*. [Internett] Available at: <https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/154f3e2b9b8340e88fcdd72deb158511/det-er-mennesker-det-handler-om-2.pdf>
- Kristiansand kommune, 2024. *Likestilling, inkludering og mangfold - En by for alle*. [Internett] Available at: <https://www.kristiansand.kommune.no/navigasjon/politikk-og-organisasjon/samfunnsutvikling/likestilling-inkludering-og-mangfold---en-by-for-alle/>
- KS, 2021. *Jus og ansettelser*. [Internett] Available at: <https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/inkluderende-arbeidsliv-ia/inn-i-jobb/jus-og-ansettelser/>
- Kulik, C., 2007. The rich get richer: predicting participation in voluntary diversity training. *Journal of Organizational Behavior*.
- Kulik, C. & Roberson, L., 2008. Common Goals and Golden Opportunities: Evaluations of Diversity Education in Academic and Organizational Settings. *Academy of Management Learning & Education*.
- Kunnskapsdepartementet, 2022. *Lov om barnehager (barnehageloven)*, s.l.: Kunnskapsdepartementet.
- Likestillings- og diskrimineringsombudet, 2009. *Likestilling og mangfold: Tips og sjekklister for arbeidsplassen*, s.l.: s.n.
- Lunde, H. & Rogstad, J., 2016. *Kunnskapsstatus om godkjenning av utenlandsk kompetanse og kunnskapsstatus om diskriminering i arbeidslivet*, s.l.: FAFO.
- McCarthy, J. M., Van Iddekinge, C. H. & Campion, M. A., 2010. ARE HIGHLY STRUCTURED JOB INTERVIEWS RESISTANT TO DEMOGRAPHIC SIMILARITY EFFECTS?. *Personnel Psychology*.
- Midtbøen, A. H., 2015. The context of employment discrimination: interpreting the findings of a field experiment.. *British Journal of Sociology*.
- Midtbøen, A. H. & Rogstad, J. C., 2012. *Diskriminerings omfang og årsaker: Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*, s.l.: Institutt for samfunnsforskning.
- Moe, V. et al., 2023. *Diskriminerings erfaringer blant muslimer i Norge*, s.l.: HL-senteret og Likestillingscenteret/KUN.
- Noon, M., Healy, G., Forson, C. & Oikelome, F., 2013. The Equality Effects of the 'Hyper-formalization' of Selection. *British Journal of Management*.
- NRK Forbrukerinspektørene & Fagforbundet, 2012. *Undersøkelse blant sykehjemsansatte*, s.l.: s.n.
- Olsen, B., 2023. *Staten har lavest andel innvandrere*. [Internett] Available at: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/staten-har-lavest-andel-innvandrere> [Funnet 18 November 2024].
- Oslo kommune, 2023. *Handlingsplan Eventuell undertittel for å styrke rekruttering av ledere, ansatte og styremedlemmer med minoritetsbakgrunn 2023-2027*. [Internett] Available at: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13497872-1702045107/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/OXLO/Handlingsplan%20for%20styrket%20rekruttering.pdf>

Oslo kommune, u.d. *Hvordan styrke rekrutteringen av ledere, ansatte og styremedlemmer med minoritetsbakgrunn i Oslo kommune?*. [Internett]

Available at:

https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13476271-1680096414/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/OXLO/UKKE%202022%20-%20Rapport%20om%20rekruttering_.pdf

Oslo kommune, u.d. *OXLO - Oslo Extra Large, en by for alle*. [Internett]

Available at:

<https://www.oslo.kommune.no/oxlo/#gref>
[Funnet 23 09 2024].

Rinne, U., 2018. Anonymous job applications and hiring discrimination. *IZA World of Labour*.

Rivera, L. A., 2012. Hiring as Cultural Matching: The Case of Elite Professional Service Firms.. *American Sociological Review*, pp. 999-1022.

Rogstad, J., 2001. Små årsaker – store forskjeller. Forklaringer på ulikhet i det flerkulturelle Norge.. *Tidsskrift for samfunnsforskning*.

Rogstad, J., 2016. "Hvorfor skal jeg ta utdanning når jeg uansett ender med å kjøre taxi?". I: *De frafalne: Om frafall i videregående opplæring*. s.l.: Gyldendal Akademisk, pp. 131-153.

Rogstad, J., 2021. Jon (2021). «Innvandrere og ulikhet».. I: K. Christensen, red. *Ulikhet. Sosiologiske perspektiver og analyser*. Oslo: Fagbokforlaget. Oslo: Fagbokforlaget, p. Ulikhet. Sosiologiske perspektiver og analyser.

Rogstad, J. & Sterri, E. B., 2018. Passe inn og passe til: Arbeidsgiveres vurderinger av jobbsøkere. *Tidsskrift for samfunnsforskning*.

Schneider, K., Wesselmann, E. & DeSouza, E., 2017. Confronting subtle workplace mistreatment: the importance of leaders as allies. *Front. Psychol*.

SSB 09817, 2024. *Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre*. [Internett]

Available at:

<https://www.ssb.no/statbank/table/09817>
[Funnet 18 November 2024].

SSB, 2024. *09837: Sysselsatte. 4. kvartal, etter landbakgrunn, statistikkvariabel, år og alder*. [Internett]

Available at:

<https://www.ssb.no/statbank/table/09837/tableViewLayout/>

Stavanger kommune, 2013. *Likestilling og mangfold. Strategi 2013-2020*. [Internett]

Available at:

<https://www.stavanger.kommune.no/siteassets/samfunnsutvikling/planer/strategier/strategi-for-likestilling-og-mangfold.pdf>

Stavanger kommune, 2024. *Strategi for likestilling og mangfold*. [Internett]

Available at:

<https://www.stavanger.kommune.no/samfunnsutvikling/planer/strategi-for-likestilling-og-mangfold/#27583>

Størset, H. & Sundberg, K., 2022. *Kompetanse og opplæring blant et utvalg innvandrere*, s.l.: Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.

Sætermo, T. F. et al., 2024. *Hva er mangfoldledelse og hvordan virker det?*, Trondheim: NTNU Samfunnsforskning .

Taran, P., Zegers de Beijl, R. & McClure, I., 2004. *Challenging discrimination in employment: A summary of research and a typology of measures*, s.l.: International Labour Office.

Thiyagarajah, M. & Orupabo, J., 2023. Å spille på norskhet for å få en sjans: Stigmahåndtering hos unge jobbsøkere med innvandrerbakgrunn.. *Søkelys på arbeidslivet*.

Tronstad, K. R., 2010. *Mangfold og likestilling i arbeidslivet. Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte*, s.l.: Fafo.

With, M. L., 2019. *Lav lønn og tungt arbeid*, s.l.: Statistisk sentralbyrå.

Østerud, K. et al., 2023. «Jeg er for mangfold, men...» *Diskriminering av muslimer på arbeidsmarkedet*, s.l.: Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

Åslund, O. & Skans, O. N., 2012. Do anonymous job application procedures level the playing field?. *ILR Review*.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo