



KRIMINALOMSORGEN

Rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til kriminalomsorgen

**Annette Sund, Jens M. Thorstensen,
Vibeke Kennair Ottesen og Monica Svendsen**

Kriminalomsorgens utdanningssenter KRUS
Oslo, desember 2007

Utgitt av: Kriminalomsorgens utdanningscenter KRUS

Boks 6138 Etterstad

0602 Oslo

www.krus.no

Copyright 2007: Kriminalomsorgens utdanningscenter KRUS, Oslo 2007-12-18

I serien KRUS rapport

Nr. 3/2007

ISBN 978-82-91910-79-6

ISSN 0803-9402

Det må ikke kopiere fra denne bok i strid med åndsverksloven eller avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Kopiering i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning og kan straffes med bøter eller fengsel.

Forord

På oppdrag for Justisdepartementet har Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS) utarbeidet denne rapporten om rekruttering av personer minoritetsbakgrunn til kriminalomsorgen. De som har utarbeidet rapporten er Annette Sund (prosjektleder), Jens M. Thorstensen og Vibeke Kennair Ottesen. Monica Svendsen har utført analyse av data i forbindelse med undersøkelsen av aspirantkullet ved KRUS i 2006.

KRUS, desember 2007



Harald Føsker

Direktør

Sammendrag

Dette prosjektet er et samarbeid mellom KRUS og PHS. Det har som målsetting å øke forståelsen for hva som hemmer rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til de to etatene, og hvorfor det er viktig å øke denne andelen. Det utarbeides imidlertid separate rapporter. For begge etater er utgangspunktet at andelen tilsatte med minoritetsbakgrunn er lav.

Det er i denne rapporten pekt på bakenforliggende forhold knyttet til demografi, utdanning og arbeidsmarked som har generell betydning for rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn. Videre er det gjort rede for ulike perspektiv som begrunner hvorfor rekrutteringen til kriminalomsorgen bør økes. En undersøkelse av søkere med minoritetsbakgrunn til Fængselsskolen i 2006 og et samarbeidsprosjekt mellom KRUS og NAV Intro i 2007 er også beskrevet. For å få gi et innblikk i praktisk arbeid med rekruttering og økt mangfold er andre virksomheters erfaringer brukt som eksempler, blant annet politiet og Posten Norge AS.

I sum har dette dannet et grunnlag for å vurdere tilnærming og tiltak som kan være aktuelle for Fængselsskolen (KRUS), og kriminalomsorgen. Hvilke av de skisserte tiltakene det vil være mest fruktbart å gå videre med må avklares gjennom egne prosesser.

Erfaringer fra andre virksomheter er åpenbart nyttig å lære av men det er samtidig nødvendig å selv vurdere hvilke tiltak som kan være best egnet. Denne rapporten anbefaler å vektlegge den verdien en økt andel tilsatte med minoritetsbakgrunn vil

representere. Begrunnelsen for det er den store andelen innsatte og domfelte med minoritetsbakgrunn og utenlandsk bakgrunn. Kriminalomsorgen har dessuten en fundamental samfunnsfunksjon sett i et rettstatsperspektiv og bør ha en personalmessig sammensetning som speiler befolkningssammensetningen ellers i samfunnet.

Tiltak kan ha ulike formål. På den ene siden bør en målsetting om økt mangfold forankres bredt i etaten, slik at organisasjonen kan *legge til rette* for økt mangfold. Det kan oppnås på ulike måter. Det er særlig viktig å sette temaet tydelig på dagsorden, for å øke bevissthet og kunnskap. Det kan for eksempel gjøres gjennom en konferanse. Det kan i den forbindelse også etableres samarbeid med andre etater for erfarings- og kunnskapsutveksling. Samarbeidet med PHS og politietaten kan med fordel fortsettes.

For å *øke antallet som søker* vil ulike former for markedsføring kunne være aktuelt. Også dette kan gjøres i samarbeid med andre etater, fordi det kan være ganske ressurskrevende.

Samarbeidet med NAV i 2007 om aktiv rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn virker lovende så langt, og bør kunne videreføres. Prosjektet innebar blant annet å øke kvalifikasjoner i norsk og forberedelser til fysiske tester.

Ut fra generelle erfaringer fra andre virksomheter kan det være nyttig å se på søknadsprosessen. Det kan være kriterier som kan tenkes å virke hemmende på rekrutteringen, men det kan også være aktuelt å fremheve andre kompetansekrav som er nyttig i forhold til kriminalomsorgens utfordringer. Med sistnevnte tenkes det særlig på flerkulturell erfaring og språkkunnskaper.

Abstract

This project is collaboration between KRUS (The Correctional Service of Norway Staff Academy) and PHS (The Police Academy). The goal of the project is to increase the understanding of what restrains the recruitment of people with minority background to the two academies, and why it is important to increase the number of staff-members with such a background. However, separate reports are elaborated. The starting-point for both academies is that the portion of staff with minority background is low.

This report points to underlying social conditions related to demography, education and the employment marked that in general are of significance when recruiting people with minority background. Furthermore, different perspectives stating the reason for why recruitment to the Correctional staff ought to be increased are accounted for. A survey on the applicants with minority background for The Prison Academy in 2006 and a cooperative project between KRUS and NAV Intro (The Norwegian Labour and Welfare organisation) are also described. Experiences from other public services, like the Police Academy and the Postal Service of Norway, are used as examples to gain insight into the practical work concerning recruiting and increasing the diversity of staff members.

This has in sum formed a foundation for evaluating approaches and measures that might be of relevance for The Prison Academy (KRUS) and The Correctional Service. Which of these measures that would be the most prosperous to go forth with, are to be clarified through separate processes.

Experiences from other areas of activities are obviously useful to learn from, but at the same time it is necessary that KRUS evaluate which of the measures that might be the most suitable for them. This report recommends emphasising the value an increased amount of staff with minority background will represent. The reason for this being the large amount of inmates and convicted with a minority and foreign background. From the perspective of a state governed by law, The Correctional Service also have a fundamental function in society and should have a staff-composition that reflects the population-composition of society at large.

Measures can have different purposes. On the one hand the goal of increased diversity should be rooted on a broad scale in the organisation. This can be achieved in different ways. It is of particular importance to put the topic clearly on the agenda to increase awareness and knowledge. This can for example be done through a conference. In relation to this, cooperation with other organisations on exchange of experiences and knowledge can be established. To continue the ongoing cooperation between the PHS (Police Academy) and the Police in general seems among other things to be advantageous.

Diverse forms of marketing may be of current interest to increase the number of applicants. This may also be done in cooperation with other organisations as it might demand quite a lot of resources.

The cooperation with NAV in 2007 on recruiting people with minority background seems promising so far, and should be carried on. The project implied increasing of qualifications in Norwegian and preparation for the physical tests among other things.

General experiences in other organizations indicate that it can be useful to take a look at the application process. There might be criteria that have a restraining

effect on recruitment, but there might also be of current interest to emphasise other demands of competence that are useful with regards to the challenges of The Correctional Service. Especially knowledge of culture and language are of relevance to the latter.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	4
Abstract	6
1 Innledning	10
2 Organisasjonsmessige forhold og rekruttering	13
3 Demografi, utdanning og arbeidsmarked	16
3.1 Demografisk utvikling	16
3.2 Utdanning	18
3.3 Arbeidsmarked	20
4 Hvorfor inkludere personer med minoritetsbakgrunn?	24
5 Kriminalomsorgen: Undersøkelse og prosjekt	29
5.1 Hva hemmer rekrutteringen til Fengselsskolen?	29
5.1.1 Beskrivelse av søknadsprosessen	29
5.1.2 Hva kjennetegner søkere med minoritetsbakgrunn?	30
5.1.3 Hvordan gikk det?	32
5.1.4 Helhetsvurdering	34
5.2 Samarbeid mellom KRUS og NAV Intro	36
6 Tiltak	40
6.1 Generelle erfaringer	40
6.2 Andre virksomheter: Eksempler	41
6.3 Kriminalomsorgen: Aktuelle tiltak	46
6.3.1 Generelt om tiltakene	46
6.3.2 Spesielt om tiltakene	46
7 Oppsummering	53
Litteratur	55

1 Innledning

Kriminalomsorgens utdanningscenter ble i 2006 tildelt midler fra Justisdepartementet for å gjennomføre prosjektet *Rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til Politihøgskolen (PHS) og Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS)*. Prosjektet er også omtalt i St.prp.nr. 1 (2007-2008).

Prosjektet har vært en utredning hvor begrunnelser for økt rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn skulle gjøres rede for, og hvor det skulle undersøkes hvilke faktorer som hemmer slik rekruttering. Denne rapporten er resultatet av utredningen.

KRUS og PHS har samarbeidet om prosjektet, men har likevel valgt å levere separate rapporter. Dette skyldes primært at PHS sine undersøkelser knyttet til søkere ikke kunne ferdigstilles i inneværende år. Også KRUS sin rapport har blitt forsinket i forhold til opprinnelig plan, men er nå altså ferdigstilt. KRUS vil fortsette samarbeidet med PHS med grunnlag i denne rapporten, og den kommende rapporten til PHS.

Problemstillingene i rapporten er:

1. Hvorfor er det ønskelig med økt rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn?
2. Hva hemmer og hva fremmer rekruttering i kriminalomsorgen?
3. Hvilke tiltak kan styrke rekrutteringen?

For å belyse problemstillingene ovenfor vil ulike perspektiver på inkludering av personer med minoritetsbakgrunn gjøres rede for. Videre vil aktuell forskning og

praktisk erfaring på området beskrives. Forhold som både hemmer og fremmer økt rekruttering vil beskrives.

Rapporten er ikke ment å gi en uttømmende gjennomgang av all litteratur og kunnskap om inkludering og rekruttering. Hensikten er likevel å tegne et generelt og helhetlig bilde av problemstillinger, sentral empiri og praktisk erfaring på dette feltet. Disse erfaringene og problemstillingene er fortløpende forsøkt relatert til kriminalomsorgen.

I tillegg vil en spesifikk undersøkelse av søkere med minoritetsbakgrunn til opptaket i 2006 til KRUS/Fengselsskolen presenteres. Likeledes vil et samarbeidsprosjekt mellom NAV og KRUS i 2007 for å kvalifisere minoritetssøkere til Fengselsskolen beskrives.

I rapportens siste del vil oppmerksomheten rettes mot praktiske eksempler og konkrete tiltak som kan øke rekrutteringen av personer med minoritetsbakgrunn. Tiltak som antas å kunne være av størst interesse for kriminalomsorgen vil fremheves.

Avgrensinger

Utgangspunktet for rapporten er KRUS sitt ansvar og funksjon i rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til Fengselsskolen. Rapporten er ikke en analyse av fengslenes utfordringer og rekrutteringspraksis. Samtidig er det klart at mange av de forholdene som omtales i rapporten har stor relevans for hele kriminalomsorgen, særlig for fengslene, men også for friomsorgen og etatens øvrige nivåer.

Betegnelser

KRUS har ansvaret for Fengselsskolen. I hovedsak benyttes betegnelsen *Fengselsskolen* i rapporten. Betegnelsen *KRUS* benyttes imidlertid også.

I litteraturen opereres det av metodologiske årsaker med ulike betegnelser for å definere personer med bakgrunn fra ikke-vestlige og vestlige land. Nedenfor er ulike betegnelser definert for å vise hva som legges i dem.

- Innvandrerbakgrunn: Utenlandskfødt person bosatt i Norge, samt person som har utenlandskfødte foreldre (sistnevnte er det samme som førstegenerasjons innvandrere).
- Førstegenerasjons innvandrere: Person født utenfor Norge som har to utenlandskfødte foreldre.
- Andregenerasjons innvandrere: Person født i Norge som har to utenlandskfødte foreldre. Denne kategorien betegnes også som etterkommer.
- Minoritets elev: Elev med ikke-vestlig bakgrunn.

- Majoritets elever (og majoritetsbefolkning): Personer uten innvandrebakgrunn. Denne kategorien betegnes også som ”etnisk norske”.
- Ikke-vestlig innvandrere: Person med utenlandske foreldre fra Asia, Afrika og latin-Amerika og Øst-Europa.
- Etniske nordmenn: Person født i Norge med norskfødte foreldre.

I denne rapporten brukes betegnelsen *personer med minoritetsbakgrunn* (og *minoritetsbakgrunn*) ganske gjennomgående for å beskrive personer med ikke-vestlig bakgrunn.

Unntaket er når betegnelser er knyttet til spesifikke undersøkelser, fordi definisjoner har metodologisk betydning for resultater som gjengis. Da benyttes betegnelser fra den aktuelle studien. Betegnelser vil derfor brukes litt om en annen, men sett i forhold til denne rapportens hovedformål vil imidlertid nyansene i bruken av betegnelse ikke ha vesentlig betydning.

2 Organisasjonsmessige forhold og rekruttering

Etatsutdanningen

Fengselsskolen er en etatsutdanning over to år. Etter et forkurs på fire uker følger en praksisperiode i fengsel på 10 måneder. I praksisperioden gis det undervisning og veiledning parallelt. Deretter følger et år med teoretisk undervisning med avsluttende eksamener. Det gis lønn under utdanning, og det er krav om plikttjeneste i ett år. Majoriteten av de tilsatte blir i etaten ut yrkeslivet, selv om også er en tendens til at en del begynner i andre virksomheter.

Rekruttering til utdanningen foregår i hovedsak på to måter. Den vanligste er at man søker opptak til Fengselsskolen, uten fengsels erfaring fra før.

Søknadskriteriene er beskrevet nærmere senere i rapporten. Den andre måten er at man begynner som ekstrabetjent ved et lokalt fengsel og senere søker Fengselsskolen. For å bli ekstrabetjent må man formelt godkjennes av Fengselsskolen ut fra gitte kriterier.

De siste fem årene har kvinneandelen i grunnutdanningen vært på omtrent 40 prosent.

Søkermengden til Fengselsskolen har tradisjonelt vært stabilt høy, men konkurransen om søkere er i dag merkbar.

Oppgavene i fengsel

Å jobbe i fengsel er sammensatt, men er i hovedsak knyttet ulike former for sikkerhetsarbeid, rehabiliteringsaktiviteter og daglig drift av fengslene. Jobben

innebærer å balansere ulike og til dels motstridende hensyn i relasjon til den innsatte; omsorg, kontroll, tillit og makt. Det er derfor en kompleks og krevende jobb, som tidvis medfører ulike typer av press og stress.

Rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn

Andelen tilsatte med minoritetsbakgrunn blant fengslenes cirka 3000 ansatte er om lag 1-2 prosent. Det må understrekes at det er usikkerhet knyttet til dette tallet, men det kan uansett slås fast at andelen er lav. Den lave andelen tilsatte med minoritetsbakgrunn gjør at disse naturlig nok også er lite representert på ledernivå.

I gjennomsnitt i perioden 2002-2006 ble det årlig blitt tatt opp 8 aspiranter med minoritetsbakgrunn til Fengselsskolen. Det gjennomsnittlige totale opptaket per år har i samme periode vært cirka 180 aspiranter.

Innsatte og domfelte: Andel med utenlandsk bakgrunn

Andelen innsatte og domfelte i kriminalomsorgen med utenlandsk bakgrunn (født i utlandet) er i en opptelling gjennomført i 2006 (3. april) beregnet til å være 24 prosent (Ragnar Kristoffersen 2007). I dette tallet er ikke andregenerasjons innvandrere tatt med (personer født i Norge av utenlandske foreldre). Inkluderes disse blir prosentandelen høyere.

I mange av de største fengslene med beliggenhet i nærhet til de større byene er imidlertid andelen ofte høyere. Ifølge tall som ble fremskaffet 11. desember 2007 ved Oslo fengsel var 164 av totalt 395 innsatte utenlandske statsborgere. I tillegg var det 46 norske statsborgere med utenlandsk opprinnelse. Samlet sett var over 50 prosent av de innsatte i Oslo fengsel av utenlandsk opprinnelse. Totalt var 49 nasjonaliteter representert blant de innsatte (Knut Gjerde, Oslo fengsel 2007).

Ut fra dette kan kriminalomsorgen på mange måter betraktes som en virksomhet med et betydelig internasjonalt preg. Andelen utenlandske innsatte reflekterer at kriminaliteten i økende grad er internasjonal, blant annet gjennom organiserte nettverk og økt mobilitet i EØS-området.

Andelen med utenlandsk bakgrunn stiller store krav til språkkunnskaper og evne til sosial og kulturell forståelse. Slik kompetanse har stor betydning både i forhold til rehabilitering og sikkerhet.

3 Demografi, utdanning og arbeidsmarked

I denne delen av rapporten vil det kort gjøres rede for bakenforliggende forhold som har betydning for rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn: Demografi, utdanning og arbeidsmarked. Disse forholdene danner en generell ramme for tilnærminger til rekrutteringsproblematikken. De rommer også viktige faktorer som har både hemmende og fremmende effekt på rekruttering og inkludering.

3.1 Demografisk utvikling

Det vil her pekes på tre demografiske faktorer som har betydning for rekruttering og mangfold i norske virksomheter. Andelen av befolkningen med innvandrerbakgrunn vil øke, andelen eldre vil øke, og det vil sannsynligvis bli knapphet på arbeidskraft (Brandi m.fl. 2004).

I 1970 tilsvarte innvandrerbefolkningen 1.5 prosent. I 2006 var den økt til 8.3 prosent, og hvor andelen med ikke-vestlig bakgrunn utgjorde 6,1 prosent (IMDi 2007). Tar man med personer som har én forelder født i utlandet, er tallet rundt 12 prosent, det vil si cirka en halv million mennesker. (St.meld.nr. 49). I disse tallene er ikke adopterte personer fra utlandet tatt med. I Oslo er andelen med innvandrerbakgrunn noe over 20 prosent. Det er innvandrere fra 208 land og selvstyrte regioner i Norge (IMDi 2007). Prognoser knyttet til et scenario med lav innvandring, er 9000 i nettoinnvandring per år. Et scenario med høy nettoinnvandring ligger på 24 000. Sistnevnte vil bety at andelen med innvandrerbakgrunn av den totale befolkningen vil være omtrent en fjerdedel av

befolkningen i 2060. Det må understrekes at det er stor usikkerhet knyttet til prognosene (IMDi 2007).

Det har vært innvandringsstopp i Norge siden 1975. I dag kommer innvandrere primært med basis i flyktningkvoter og opphold på humanitært grunnlag, familiegjenforening og arbeidsinnvandring (UDI 2000). Det har i de siste årene vært en markant økning av arbeidsinnvandring fra EU, og særlig Øst-Europa, med grunnlag i EØS-avtalen.

Av dagens ikke-vestlige minoriteter er litt over en sjettedel det som betegnes som andregenerasjons innvandrere (også betegnet som etterkommere). Dette er personer født i Norge, med to foreldre født i utlandet. Blant disse er hele 75 prosent under 15 år (IMDi 2007).

De aller fleste ikke-vestlige innvandrere i Norge er således førstegenerasjon. Av førstegenerasjons innvandrere (født i utlandet av utenlandske foreldre) har én av tre bodd i Norge mindre enn 5 år. Én av tre har bodd her mellom 5 og 14 år, mens én av tre har bodd her mer enn 15 år (IMDi 2007).

Andelen eldre i Norges befolkning vil øke jevnt på grunn av lavere fødselsrater og økt levetid. Det vil medføre økt press på andelen av befolkningen som er yrkesaktiv og antas å medføre knapphet på arbeidskraft (NHO 2006, Rogstad 2006, Brandi m.fl. 2004). Dette er en problemstilling vi blant annet kjenner fra diskusjoner fra helsetjenesten og fremtidige pensjonsordninger. Økt arbeidsinnvandring gjennom EØS-avtalen vil til dels kunne kompensere for dette innen bestemte bransjer, men neppe innen kriminalomsorgen.

Betydning for kriminalomsorgen

Relevante implikasjoner av disse generelle demografiske forholdene er at vi på lengre sikt vil få en befolkning med økende andel minoriteter, og at det vil kunne bli økt knapphet på arbeidskraft. Relatert til kriminalomsorgen vil det kunne tilsi at virksomheten bør forberede seg på å inkludere flere med minoritetsbakgrunn både på grunn av redusert arbeidskrafttilgang, og fordi Norge i større grad vil bli multikulturelt.

3.2 Utdanning

Ungdommer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn tar i mindre grad høyere utdanning enn etniske nordmenn og innvandrere med vestlig bakgrunn (Dæhlen 2001). Det skyldes særlig at innvandrerungdom er underrepresentert på videregående skole. Det er med andre ord i overgangen fra ungdomsskole til videregående nivå at et stort frafall oppstår (Støren 2004). En viktig forklaringsfaktor til det er botid i Norge. Kort botid i Norge reduserer sannsynligheten for at minoritetsungdom begynner på videregående skole. En tredjedel av innvandrerungdommen har kort botid, det vil si mindre enn 5 år.

Det var i 2005 om lag 16 000 personer med innvandrerbakgrunn i videregående opplæring. Av disse var 73 prosent førstegenerasjons innvandrere (IMDi 2007). At det er få andregenerasjons innvandrere skyldes som tidligere nevnt at mange av disse ennå ikke har nådd alderstrinnet for videregående skole.

Innvandrerungdom som *fullfører* videregående nivå går videre med høyere utdanning i like stor grad som etniske nordmenn (Støren 2005, Støren & Opheim 2001). Ikke-vestlig ungdom begynner dessuten oftere på høyere utdanning kort tid etter videregående, i forhold til etnisk norske ungdommer (Støren 2005).

Når det gjelder årsaker til lavere andel innen høyere utdanning viser forskning at sosial bakgrunn har større betydning enn innvandrerbakgrunn (Støren & Dæhlen 2001). Forskjellen mellom etniske nordmenn og personer med innvandrerbakgrunn innen samme sosiale lag er ikke vesentlig forskjellig (Dæhlen 2001). Men det er langt flere minoritets elever som vokser opp i familier med lav inntekt, lav utdanning og marginal tilknytning til arbeidslivet (Støren 2005). Når det gjelder foreldres utdanningsnivå har imidlertid dette klart større betydning for majoritets elever (etnisk norske elever), enn for minoritets elever (Støren 2005). Minoritets elever er således mindre ”avhengig av” foreldrenes utdanningsnivå.

Andre generasjons innvandrere er i like stor grad representert i høyere utdanning som majoritets ungdom. Dette er litt overraskende fordi andre generasjons innvandrere skårer lavere på kjennemerker som øker sannsynligheten for å ta høyere utdanning (foreldres inntekt, utdanning m.v.) (Støren 2005). En studie av Oslo ungdom viser at innvandrer ungdom faktisk har høyere utdanningsaspirasjoner enn majoritets ungdom (Bakken, i Støren og Opheim 2001).

Betydning for kriminalomsorgen

Det at minoritets ungdom er underrepresentert på videregående skole har betydning for dagens rekrutteringsgrunnlag ettersom kriminalomsorgen rekrutterer personer med videregående skole, eller tilsvarende. Også det faktum at mange av dem som faktisk fullfører videregående skole også går raskt over i høyere utdanning kan bidra til å redusere rekrutteringsgrunnlaget, sett i forhold til aldersgrensen på 21 år for å søke Fængselsskolen.

Situasjonen vil i et lengre tidsperspektiv kunne endre seg ettersom andelen andre generasjons innvandrere som begynner på videregående skole gradvis vil

øke. På den annen side vil dette være avhengig av hvor hard konkurransen om denne gruppen etter hvert blir, sett i lys av scenarioet om knapphet på arbeidskraft.

3.3 Arbeidsmarked

I arbeidsmarkedet er andelen arbeidsledige markert høyere blant innvandrere enn blant etniske nordmenn. Ledigheten blant minoritetene er tre til fire ganger høyere enn for majoritetsbefolkningen (Rogstad 2006). Dette gjelder innvandrere både med lav og høy utdanning, selv om situasjonen for sistnevnte er bedre. Det er i tillegg mange med innvandrerbakgrunn som er i jobber de er overkvalifisert for (Støren 2004). Arbeidsledighet er særlig stigmatiserende for ikke-vestlige personer fordi det forsterker problemet med å komme inn på arbeidsmarkedet (Støren 2004, UDI 2000).

En undersøkelse gjennomført av OECD (Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling) viser at Norge kommer dårlig ut sammenliknet med andre land når det gjelder å rekruttere minoritetsgrupper (Brandt m.fl. 2004). Dette står i kontrast til en beregning konsulentfirmaet ECON gjorde i 2001. Den konkluderte med at Norge vil kunne oppnå en gevinst på 50 milliarder kroner over en tiårsperiode ved en raskere integrering av minoritetsgrupper (Rogstad 2006). Det er nok stor usikkerhet knyttet til estimatet, men det understreker den samfunnsøkonomiske betydningen av integrering.

Årsaker som ofte trekkes fram i forskningen når man skal forklare den høyere andelen arbeidsledige blant personer med minoritetsbakgrunn er kort botid i Norge, manglende kompetanse, manglende kunnskaper i norsk eller om norsk kultur og samfunn, og ulike former for diskriminering.

Botid i Norge har stor betydning for utdanningsnivå og andre levekårsindikatorer. Kort botid gir lavere skår på disse indikatorene (IMDi 2007). Av alle 18-åringer med ikke-vestlig bakgrunn hadde hele 42 prosent i 2003 kort botid, det vil si mindre enn fem år (Støren 2005). Det er åpenbart at kort botid vanskeliggjør en inntreden på arbeidsmarkedet, fordi det påvirker andre viktige variabler. Botid vil påvirke norskkunnskaper, i hvilken grad man begynner og fullfører videregående skole, og senere tar høyere utdanning. Personer med minoritetsbakgrunn har i tillegg i mindre grad nettverk og kontakter.

Manglende kompetanse er en faktor som ofte nevnes som årsak til ledighet. En viktig side ved dette er lavt utdanningsnivå som man ser på frafallet på videregående nivå. Et annet problem er at personer med innvandrebakgrunn i mindre grad kan dokumentere kompetanse de faktisk har. Det kan skyldes at det i landet de kommer fra ikke har samme praksis med å formalisere og dokumentere ervervet kunnskap. En annen grunn er at det kan være vanskelig å få godkjent utdanning fra hjemlandet (AAD 1998). For å inkludere personer med minoritetsbakgrunn er det nødvendig å ha grundige prosesser i forhold til svakt dokumentert kompetanse, samt at myndighetene gjøre det enklere å godkjenne utdanning tatt utenfor EØS-området.

Mangelfulle kunnskaper i norsk er også en viktig hindring for å komme inn i arbeidsmarkedet (AAD 1998). I en undersøkelse av norske arbeidsgiveres holdninger til sysselsetting av personer med minoritetsbakgrunn går det fram at faglige kvalifikasjoner og norskkunnskaper er de klart viktigste kriteriene for en eventuell ansettelse (IMDi 2006). I forhold til rekruttering anbefales det at kravet til norskkunnskaper står i forhold til det den aktuelle stillingen faktisk krever (UDI 2000).

Asplan Viak gjennomførte i 2007 en stor undersøkelse om kommunenes holdning og erfaring med rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn. Denne undersøkelsen viser at barrierer i rekrutteringen, slik kommunene som arbeidsgivere ser det, blant annet er norskkunnskaper og kompetanse. Et interessant funn var også at mangel på kvalifikasjoner ofte ble oppgitt som grunn til lav rekruttering, samtidig som mange sier det er vanskelig å avdekke søkeres kompetanse (Asplan Viak 2007).

Diskriminering er også en faktor som har betydning for innvandreres lave deltakelse i arbeidslivet (Brandi m.fl. 2004, St.meld.nr. 49). Undersøkelser viser at 2 av 10 søkere med minoritetsbakgrunn har opplevd diskriminering (Rogstad 2006). Faktorens relative betydning er det likevel vanskelig å si noe sikkert om. Det antas imidlertid at det som kan betegnes som grov diskriminering er lite utbredt. Dette er tilfeller hvor ”[...] arbeidsgiver er villig til å tape inntekter for å slippe å ansette den beste personen, dersom denne tilhører en uønsket gruppe (Rogstad 2006; 14). Mer hyppig er det som betegnes som ”statistisk diskriminering” (Rogstad 2006, Støren 2004). Det er utslag av den generelle usikkerhet som er knyttet til ansettelse, og kan illustreres ved følgende eksempel: Arbeidsgiver kan velge mellom en søker som er etnisk norsk og en søker med minoritetsbakgrunn. De har like kvalifikasjoner, men sistnevnte er litt dårligere i norsk. Statistisk vil arbeidsgiver velge søkeren som er etnisk norsk på grunn av usikkerhet knyttet til ansettelse. Når dette skjer systematisk får man en reell forskjellsbehandling som skyldes at usikkerheten ved ansettelse systematisk slår ut i den etniske norske søkeres favør (Rogstad 2006). Dette er også diskriminering, men skyldes usikkerhet mer enn intensjon og etniske preferanser. Dette er også betegnet som systemisk diskriminering og er ofte resultat av tradisjoner, vaner og etablerte praksiser mht kriterier og prosesser i rekrutteringen (Statskonsult 2007). Samme logikk kan antakelig også forklare at mange etnisk norske med funksjonshemming har vanskeligheter med å komme inn på

arbeidsmarkedet. Det anbefales av den grunn å jevnlig å se på og revidere kvalifikasjonskrav og ansettelsespraksis (Statskonsult 2007).

Statistisk diskriminering kan være med å forklare dokumenterte eksempler på at godt kvalifiserte søkere med høy utdanning som snakker godt norsk har søkt over hundre jobber uten å bli ansatt. I St. meld.nr. 49 (2003-2004) beskrives diskriminering som et vesentlig hinder for innvandrere i arbeidslivet, og at det er nødvendig med en holdningsendring blant norske arbeidsgivere.

Betydning for kriminalomsorgen

Det at to tredjedeler av innvandrerbefolkningen har relativt kort botid i Norge har betydning for kriminalomsorgens rekrutteringsgrunnlag. Det skyldes at kort botid har negativ effekt både på utdanningsnivået og norskkunnskaper. Det medfører dermed en begrensning i rekrutteringsgrunnlaget for Fængselsskolen. Dette vil som nevnt i forrige punkt kunne endre seg over tid ettersom andelen andregenerasjons innvandrere som begynner på videregående skole gradvis vil øke.

Personer med minoritetsbakgrunn har generelt problemer med å dokumentere egen kompetanse. Det er en problemstilling som også KRUS har erfart. En allmenn problemstilling for norsk arbeidsliv er i tillegg det som betegnes som statistisk (og ubevisst) diskriminering. Kriminalomsorgen bør, i likhet med andre virksomheter, være oppmerksom på dette i sine søknadsprosesser.

4 Hvorfor inkludere personer med minoritetsbakgrunn?

Det vil her pekes på tre perspektiver som på ulikt vis begrunner hvorfor andelen med minoritetsbakgrunn i norske virksomheter bør økes (UDI 2000, Brandi m.fl.2004). Et *samfunnsmessig perspektiv* vektlegger gevinstene man får i form av lav arbeidsledighet, høy produktivitet eller lav sosial friksjon. Særlig høy arbeidsledighet blant innvandrergupper bør motvirkes på grunn av stor belastning på offentlige budsjetter. I tillegg kan lav grad av integrering i arbeidslivet avføde sosial uro og kriminalitet. Motsatt vil deltakelse i utdanning og arbeidsliv fremme integrering, og bidra til verdiskapingen i samfunnet.

Det *etiske perspektivet* er forankret i prinsipper om rettferdighet og menneskeverd (UDI 2000, Brandi 2004). Alle skal ha like muligheter til å utfolde seg i samfunnet. Forskjellsbehandling og diskriminering med grunnlag i etnisk opprinnelse bryter med grunnleggende menneskelige rettigheter. På et mer praktisk plan er det også viktig at personalsammensetningen i virksomheter, særlig offentlige, noenlunde gjenspeiler befolkningssammensetningen. Sistnevnte har både et brukeraspekt og et demokratispekt ved seg. En situasjon hvor innvandrergroppene er underrepresentert i offentlige virksomheter er ikke ønskelig. Disse to perspektivene kan sies å være mer tradisjonelle begrunnelser for økt minoritetsandel.

Et tredje perspektiv som relativt nylig har etablert seg er det som kan betegnes som *mangfoldsperspektivet*. En definisjon av mangfold er ”variasjonen av sosiale og kulturelle identiteter blant mennesker som virker sammen i en arbeidssammenheng” (Brandi m.fl. 2004). Mangfold er ikke begrenset til etniske

minoriteter. Også variasjon knyttet til kjønn, alder, seksuell legning og funksjonsevne inngår i begrepet. I dette perspektivet er nytteverdien ved mangfold det sentrale. Virksomheter og bedrifter tjener på et større mangfold ved at organisasjoner blir mer innovative og konkurransedyktige i omgivelser og markeder som blir stadig mer internasjonale (Brandi m.fl. 2004, UDI 2000). ”Diversity pays” (”mangfold/forskjellighet lønner seg”) er et slagord fra USA som illustrerer dette. Kompetansen personer med innvandrerbakgrunn bringer inn i organisasjoner er ikke primært knyttet til kulturspesifikk og språklig kompetanse. Det er mangfoldet i seg selv, og samspillet mellom ulike kulturelle erfaringer (inklusive majoritetskulturen), som øker organisasjoners konkurransekraft (Brandi m.fl. 2004).

Mangfoldsperspektivet er en noe annen tilnærming enn de øvrige som er nevnt, selv om de ikke står i motsetning til hverandre. I stedet for legge vekt på moral og plikt, er det nytteverdien i en mer bedriftsøkonomisk forstand som fremheves. Fokus er flyttet fra problem til potensial, fra moral til økonomi (Rogstad 2006). Mangfoldsperspektivet vil nedenfor utdypes litt nærmere, både fordi det i økende grad synes å vektlegges offentlig sektor, og fordi det er interessant i forhold til kriminalomsorgens utfordringer.

Carly Fiorina, tidligere toppsjef i Hewlett Packard/Compaq, har uttrykt følgende om betydningen av mangfold (diversity): [...] *The value proposition for diversity is very clear: Diversity drives creativity. Creativity drives invention. Invention drives profitability and business success* (Brandi m.fl. 2004;202). Resultater skapes altså ved å utnytte medarbeidernes ulikheter. Også selskaper som Lego, IKEA og NIKE satser bevisst på å utnytte mangfold som en ressurs i konkurransen i markedet (Brandi m.fl. 2004).

Det bedriftsøkonomiske motivet som er en drivende kraft i privat sektor er overførbart til offentlige virksomheter, men da med vekt på effektiv oppgaveløsning, kvalitet og brukerorientering (Statskonsult 2007). I handlingsplanen for rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til statlig sektor sies det at personale med ulik bakgrunn over tid er mer kreative og har større evne til å løse komplekse problemer, fordi de utfyller hverandres kompetanse enn mer homogene grupper” (AAD 1998). Mangfoldskompetanse er særlig viktig i virksomheter med kompleks beslutningstaking, behov for innovasjon og teambaserte arbeidsmåter (Statskonsult 2007, Rogstad 2006). Det hevdes også at fremtidig knapphet på arbeidskraft og behovet for innovasjon vil tvinge fram økt mangfold (Rogstad 2006, Brandi et al 2004).

Mangfold synes i økende grad å være en viktig begrunnelse for økt rekruttering av minoriteter i offentlig sektor. I St. meld.nr. 49 (2003-2004) fremheves det at globalisering og internasjonalisering er et sentralt samfunnstrekk, og at kompetansen det nye mangfoldet bringer med seg må utnyttes. I St.prp.nr. 1 (2007-2008) for justissektoren uttrykkes det at kriminalomsorgen har som mål å øke mangfoldet blant tilsatte i etaten. Hensikten er å sikre bredere kompetanse og i større grad gjenspeile befolkningssammensetningen. Mangfold er et viktig moment i det kriminalitetsforebyggende arbeidet under straffegjennomføring.

I Forsvarets handlingsplan for økt rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn er mangfold fremhevet som en ressurs, i tillegg til den samfunnsmessige forpliktelsen om likebehandling (Forsvarsdepartementet 2007). Internasjonale oppdrag er i økende grad blitt en sentral oppgave for Forsvaret, og som krever kulturell kompetanse. Andre norske virksomheter som vektlegger økt mangfold er blant annet Posten Norge AS, Oslo Sporveier og politiet. Disse virksomhetenes tilnærming til rekruttering og inkludering er kort beskrevet i kapittel 5.

Samtidig er det ikke gitt at økt mangfold i seg selv automatisk vil gi slike gevinster som er skissert. Det kan dessuten utløse motkrefter, og generere friksjon. Det er derfor nødvendig å tilpasse organisasjonen til økt mangfold (Statskonsult 2007, Brandi 2004). Mangfoldsperspektivet er av samme grunn kritisert for å være en urealistisk harmonimodell (UDI 2000). Mangfold og integrering kan være et følsomt tema, og som ikke kan ses løsrevet fra den generelle innvandringsdebatten. Dette har praktisk betydning for rekrutteringstiltak og inkludering i arbeidslivet. Eksempler på det er at arbeidsgivere i ulike sammenhenger er redde for å bli oppfattet som rasistiske (Rogstad 2006), eller at studenter og arbeidstakere med minoritetsbakgrunn ikke ønsker noen form for positiv forskjellsbehandling av frykt for at det vil kunne oppfattes negativt av etniske nordmenn (POD 2006).

Selv om mangfoldsperspektivet er blitt mer synlig i uttalte målsettinger og offentlig dokumenter, har norske arbeidsgivere i liten grad tatt tak i utfordringene med å inkludere minoritetsgrupper, med noen unntak (Brandi m.fl. 2004, Rogstad 2006). Dette på tross av betydelige endringer i demografi og arbeidsmarked, og økt internasjonalisering (Brandi m.fl. 2004). St.meld.nr. 49 bekrefter dette, og konstaterer at det er store forskjeller i statlig sektor på hvordan målsettingen om økt rekruttering følges opp. I en undersøkelse i kommunene oppga bare 5 av de 338 kommunene som svarte at de har toppledere med innvandrerbakgrunn. På den annen side svarte 53 prosent av kommunene også at det er mer aktuelt å rekruttere til nøkkel- og lederposisjoner nå enn før (Asplan Viak 2007). Dette viser at det er forskjell på teori og praksis, og at det kan være krevende å utvikle mangfoldet i mange virksomheter. Samtidig er det mange eksempler på virksomheter som har klart det.

Relatert til kriminalomsorgen er alle de tre perspektivene som er omtalt i denne delen relevante. Kanskje mer relevante enn for mange andre offentlige

virksomheter. Den store andelen innsatte og domfelte som har utenlandsk bakgrunn, slik det går fram av kapittel 2, tilsier at nytteverdien ved å øke andelen tilsatte med minoritetsbakgrunn vil være stor. Mangfold er dessuten fremhevet som en viktig organisasjonsmessig egenskap i virksomheter som har komplekse og samarbeidsorienterte oppgaver. Mangfoldsperspektivet er således åpenbart en relevant tilnærming for kriminalomsorgen. Samtidig er også de samfunnsmessige og etiske perspektivene viktige med bakgrunn i kriminalomsorgens sentrale samfunnsmessige og rettsstatlige funksjon

5 Kriminalomsorgen: Undersøkelse og prosjekt

Det vil her gjøres rede for en spesifikk undersøkelse knyttet til søkere med minoritetsbakgrunn til Fængselsskolen. Denne ble gjennomført for aspirantkullet som ble tatt opp i 2006. I tillegg vil et samarbeidsprosjekt mellom KRUS og NAV Intro i 2007 beskrives.

5.1 Hva hemmer rekrutteringen til Fængselsskolen?

Vi har tidligere i denne rapporten, på generelt grunnlag, beskrevet hva som hemmer rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn. Å avdekke hvorfor noen ikke søker Fængselsskolen er en metodologisk utfordring og vi har heller ikke hatt det nødvendige utvalget for å kunne sammenligne ulike søkergrupper. For å kunne si noe om hva som hemmer rekruttering til fængselsskolen har vi valgt å gjøre rede for søknadene fra personer med minoritetsbakgrunn fra opptaket i 2006 og saksbehandlingen knyttet til dette opptaket. Vi vil beskrive søknadsprosessen, søkerne og resultatet av søknadsprosessen, samt komme inn på noen av de begrunnelsene som er kommet fram i denne forbindelse.

5.1.1 Beskrivelse av søknadsprosessen

Å komme inn på Fængselsskolen krever at man fyller ut et søknadsskjema som kan lastes ned fra KRUS sin hjemmeside eller fås ved henvendelse direkte til KRUS. For å komme inn på fængselsskolen kreves det at søkeren:

- har generell studiekompetanse eller har fagene norsk, engelsk og samfunnslære på studiekompetansenivå og erfaring fra arbeid med mennesker
- har avtjent verneplikt eller kan dokumentere fritak (kravet gjelder menn)
- har minst ett års praksis fra yrkeslivet
- er 21 år eller eldre det året skolen starter
- består en fysisk funksjonstest som inneholder styrkeøvelser og en utholdenhetsprøve
- har god helse og god vandel. Helseattest og uttømmende politiattest må først fremlegges ved tilsagn om opptak
- har førerkort for personbil
- har den nødvendige modenhet og personlige egnethet som kreves som fengselsbetjent

Som vedlegg til søknaden skal det legges med kopi av attester og vitnemål, tjenesteuttalelser fra eventuelt yrkespraksis fra fengsel, passfoto med påført navn på baksiden som stiftes fast og kopi av førerkortets forside.

På bakgrunn av søknaden, innkalles de aktuelle kandidatene til opptaksprøve. Denne prøven består av fysiske tester, skriftlige oppgaver og en individuell samtale med opptaksnemnda. Nemnda kommer frem til om kandidaten skal tas opp som aspirant ved Fengselsskolen etter en samlet vurdering av søknaden, de innsendte papirer og opptaksprøven. Hele aspiranttiden er å betrakte som prøvetid, og det blir foretatt kontinuerlig vurdering av egnethet som fengselsbetjent.

5.1.2 Hva kjennetegner søkere med minoritetsbakgrunn?

Det var 838 registrerte søkere til det ekstraordinært kullet i 2006 hvorav 347 var kvinner og 491 var menn. Av disse hadde 74 søkere, hhv 19 kvinner og 55 menn

minoritetsbakgrunn.¹ Av disse ble 65 søkere ikke innkalt til opptak og intervju, to ble innkalt, men trakk seg før opptaket/intervjuet, to møtte ikke til opptak/intervju, mens fem mannlige søkere med minoritetsbakgrunn ble innkalt til opptak/intervju med opptaksnemnda. En av disse ble tilbudt opptak på Fængselsskolen. Han takket ja til tilbudet og ble dermed den eneste med minoritetsbakgrunn av de totalt 54 (28 menn og 26 kvinner) aspirantene som ble tatt opp på det ekstraordinære kullet i 2006.

I søknadsskjemaet til Fængselsskolen blir søkerne bedt om å oppgi hva som er de viktigste grunnene til at de ønsker å bli fængselsbetjent. De fleste minoritetssøkerne, 11 av kvinnene og 32 av mennene, oppga grunner til å bli fængselsbetjent ut fra et omsorgsfokus. De ønsket å hjelpe de innsatte og bedre hverdagen deres, vise omsorg og bidra til rehabilitering. Kun seks stykker (tre kvinner og tre menn) oppga at de ønsket å bli fængselsbetjent ut fra vakt- og sikkerhetsfokusering. Tre kvinner og 11 menn ønsket å bli fængselsbetjent av andre grunner, for eksempel fordi det er selvutviklende eller fordi det innebærer en lønnet utdanning.

Spørreskjemaet til Fængselsskolen ber søkerne oppgi hvilke andre yrker de har vurdert. Våre data viser hvilke andre yrker minoritetssøkerne hadde vurdert. De 48 mannlige søkerne fordelte seg forholdsvis jevnt mellom omsorgsykker, vakt- og sikkerhetsyrker, både omsorg og vakt- og sikkerhetsyrker og andre yrker/fagområder. Mer spesifikt var det 28 som oppga omsorgsykker, vakt- og sikkerhetsyrker eller begge deler som andre yrker de har vurdert. Det var syv av de 17 kvinnene som hadde vurdert vakt- og sikkerhetsyrker som alternativer til

¹ Søkere til Fængselsskolen registreres med en minoritetsbakgrunn dersom de har et utenlandsk navn, er utenlandsk statsborger, er født andre steder enn i Norge og/eller har et utseendet som tilsvarende en annen etnisk opprinnelse enn Nord-Europa

Fengselsskolen. Til sammen var det 12 kvinner som har vurdert omsorgsyrker, vakt- og sikkerhetsyrker eller begge deler.

5.1.3 Hvordan gikk det?

I det følgende vil vi se på hva som kjennetegnet de 65 minoritetssøkerne til det ekstraordinære opptaket til Fengselsskolen i 2006 som ikke ble kalt inn til intervju hos opptaksnemnda ut fra søknadsskjemaene deres. Dersom det skulle vise seg å være noe som er særegent ved søknadsskjemaene til personer med minoritetsbakgrunn vil man kunne rette tiltak inn mot disse forholdene for på denne måten imøtekomme de politiske og faglige kravene om flere aspiranter med minoritetsbakgrunn i kriminalomsorgen.

Vi vil her begrense oss til å ta opp i hvilken grad de to søkergruppene møtte kravet om:

- avtjent verneplikt, siviltjeneste eller fritak
- minst ett års praksis fra yrkeslivet
- ikke å tidligere ha vært straffet, bøtelagt, fått påtaleunndlatelse eller satt under tiltale
- førerkort for personbil
- studiekompetanse, relevant utdanning eller erfaring

For mannlige søkere til Fengselsskolen er det et krav om avtjent verneplikt eller at fritak fra verneplikt kan dokumenteres. Kravet ble opprettet for å unngå at mannlige aspiranter måtte avslutte eller få permisjon fra sin utdanning ved Fengselsskolen på grunn av innkalling til verneplikt. Vi ser av dataene at det er flere med minoritetsbakgrunn enn majoritetsbakgrunn som enten ikke kan dokumentere fritak eller som ikke vedlegger dokumentasjon på gjennomført verneplikt. Når det gjelder minoritetssøkerne valgte man likevel å se bort fra dette kravet isolert, i det man innkalte tre søkere som ikke hadde vedlagt

dokumentasjon på fritak fra verneplikt. Kravet om å ha avtjent verneplikt eller dokumentere fritak fra verneplikt ser altså ikke ut til å ha vært et hinder for minoritetssøkerne.

Når det gjelder kravet om minst ett års yrkespraksis viser dataene at det ikke er store forskjeller i yrkespraksis mellom de to søkergruppene. Forskjellen mellom søkerne med minoritetsbakgrunn og majoritetsbakgrunn var størst ved at 20 av minoritetssøkerne ikke oppga hvor mange års praksis de hadde fra yrkeslivet mot 10 av majoritetssøkerne.

Selv om vi ser at det var flere av majoritetssøkerne (9) enn minoritetssøkerne (2) som oppga at de hadde mellom 21 -33 år i yrkeslivet, går ikke dette nødvendigvis til majoritetssøkernes favør. Alder og antall år i yrkeslivet har gjerne en sammenheng, har man 30 års yrkeserfaring er man som regel også godt voksen, og faller dermed kanskje utenfor målgruppen for hva man ser som en ”attraktiv” aspirant. Selv om det ikke er en formell øvre aldersgrense for å bli tatt opp som aspirant så kan alder spille inn på helhetsvurderingen av søkeren.

Når det gjelder uttømmende politiattest er det først ved et eventuelt tilsagn om videre opptaksprøver at dette skal sendes inn. Likevel blir søkeren bedt om å oppgi i søknadsskjemaet om de noen gang har vært straffet, bøtelagt, fått påtaleunntatelse eller satt under tiltale; og om å oppgi utfallet av eventuelle saker. Tre av minoritetssøkerne som oppga i søknadsskjemaene sine at de hadde blitt bøtelagt ble kalt inn til intervju med opptaksnemnda. Altså har heller ikke dette kravet isolert sett ført til at de ikke er innkalt til opptak/intervju med opptaksnemnda.

Flertallet av både minoritetssøkerne og majoritetssøkerne dokumenterte at de hadde førerkort for personbil. Det var altså ingen stor forskjell mellom de to

respektive søkergruppene. Så lenge søkeren oppnevner at han/hun har førerkort eller har påbegynt førerkort, ser det ut til at det ikke er vedlagt dokumentasjonen sammen med søknadsskjemaet på dette kravet som avgjør om man blir innkalt til intervju eller ikke.

For å bli tatt opp som aspirant ved Fengselsskolen kreves det at søkeren har generell studiekompetanse, eller har annen relevant utdanning og/eller erfaring fra menneskerelaterte yrker,² og fagene norsk, engelsk og samfunnslære fra videregående skole tilsvarende generell studiekompetanse. Dersom man sammenligner minoritetssøkerne med majoritetssøkerne (her sammenlignes begge gruppene av de som ikke kom inn), kommer minoritetssøkerne bedre ut når det gjelder utdanningsnivå. Det er bare når vi spør etter relevant utdanning, både dokumentert og udokumentert, at majoritetssøkerne stilte sterkere enn minoritetssøkerne. Vi ser av våre data at flere av søkerne med minoritetsbakgrunn som ikke kom til opptak/intervju hadde studiekompetanse (11 søkere). Det var også tre minoritetssøkere som oppga at de hadde studiekompetanse, men som ikke dokumenterte dette. Det var i tillegg 16 minoritetssøkere som ikke hadde studiekompetanse, men som dokumenterte fagene norsk, engelsk og samfunnslære fra videregående skole tilsvarende generell studiekompetanse. Videre var det 14 minoritetssøkere som dokumenterte høyskole- og/eller universitetsutdanning. Det var 21 av minoritetssøkerne som hadde erfaring fra menneskerelaterte yrker.

5.1.4 Helhetsvurdering

Det var som vi har sett ovenfor 11 minoritetssøkere (én kvinne og 10 menn) som oppfylte kravet om studiekompetanse, men som ikke ble innkalt til intervju med

² Med relevant utdanning og erfaring fra menneskerelaterte yrker menes at man har hatt ansvar for andre, for eksempel lærer, barne- og ungdomsarbeider, sykepleier og vernepleier. For eksempel vektere og sikkerhetsvakter vurderes spesielt ut i fra arbeidsområder.

opptaksnemnda. Fem av disse var født i Norge, og alle var norske statsborgere.³ Fødselsåret strakk seg fra 1973 til 1985. De oppfylte dermed kravet om at søkeren må være 21 år eller eldre i opptaksåret. To av disse 11 søkerne svarte nei på spørsmålet i søknadsskjemaet om at de var villige til å flytte dersom dette ble nødvendig i pliktåret. Videre var det to som ikke dokumenterte at de hadde førerkort for personbil. Den ene av disse var også en av de to som svarte nei på spørsmålet om han var villig til å flytte i anledning pliktåret. Ni av søkerne oppga at de hadde ett år eller mer med praksis fra yrkeslivet, mens de to resterende oppga ikke noen informasjon på dette spørsmålet. Med henhold til kravet (kun til menn) om avtjent verneplikt eller dokumentert fritak fra verneplikt, var det tre som dokumenterte avtjent verneplikt, to som ikke dokumenterte avtjent verneplikt, fire som ikke dokumenterte fritak fra verneplikt og én som dokumenterte siviltjeneste. Den siste av disse 11 søkerne var en kvinne og kravet om avtjent verneplikt og dokumentert fritak gjaldt dermed ikke henne.

Det dette viser er at det er kun tre av disse 11 søkerne som fyller kravet om studiekompetanse som også oppfyller kravet om dokumentert avtjent verneplikt, siviltjeneste eller eventuelt dokumentert fritak, som har mer enn ett års praksis fra yrkeslivet, er 21 år eller eldre i opptaksåret og har dokumentert førerkort for personbil. Hvorfor disse tre ikke ble innkalt til intervju kan ha sammenheng med helhetsvurderingen av søkeren fra søkerskjemaet generelt. De var alle svært unge: én av dem ville fylle 21 år i opptaksåret, én var 22 år, og den siste var 24 år. Videre var det ingen av dem som hadde annen relevant utdanning, det var kun én av disse som oppga erfaring fra menneskerelaterte yrker (dette ble ikke dokumentert) og ingen av dem hadde erfaring fra studier ved høyskole eller universitet. Svarene de ga på spørsmålet om hvorfor de ønsket å bli

³ At søkeren skal være norsk statsborger, er ikke et offisielt krav. Likevel har dette vært et uoffisielt krav fra aspirantnemnda. Dette kravet ble opphevet ved inntak til Fængselsskolen våren 2008.

fengselsbetjent var litt ulike. Den ene oppga at han vil gjøre den kriminelle til et bedre menneske og at han kunne bistå med diverse språk. Den andre oppga at han vil jobbe med mennesker, drive forebyggende arbeid, at han så på yrket som allsidig og at han alltid hadde hatt en drøm om å bli fengselsbetjent eller politi. Den tredje vektla at han hadde vært vaksoldat i militæret og syntes det var spennende i tillegg til at han likte utfordringer og å jobbe med mennesker.

Det som hemmer rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til kriminalomsorgen, ut fra dette datamaterialet, er altså at de ikke oppfyller kravet om generell studiekompetanse eller har annen relevant utdanning og/eller erfaring fra menneskerelaterte yrker, i tillegg til fagene norsk, engelsk og samfunnslære tilsvarende generell studiekompetanse. Flere er bøtelagt og de vedlegger generelt ikke dokumentasjon. Kravet om avtjent verneplikt er spesielt hemmende for de mannlige søkerne ettersom det er svært få av dem som har utført dette eller som har dokumentert fritak.

5.2 Samarbeid mellom KRUS og NAV Intro

På bakgrunn av de erfaringene KRUS har hatt med søkere med minoritetsbakgrunn (manglende dokumentasjon, språklig svake, svak kjennskap til fengselsbetjentsyrket i Norge), har det vært et ønske om å styrke denne søkergruppas posisjon i søkermassen. KRUS tok kontakt med NAV Intro høsten 2006 for et samarbeid rundt aktuelle tiltak.⁴ Det ble satt i gang et kurs av Hero Kompetanse i samarbeid med NAV og KRUS der man aktivt rekrutterte personer med minoritetsbakgrunn som deltagere. Hovedfokus på kurset gikk på en styrking

⁴ NAV Intro gir individuell veiledning, avklaring, oppfølging, rekruttering og kvalifisering til arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn

av deltakernes norskkunnskaper, kulturforståelse og samfunnsforståelse. I tillegg hadde kurset fokus på fysisk trening slik at deltagerne skulle gjøres i stand til å bestå den fysiske testen for opptak på Fengselsskolen. KRUS hadde ansvaret for det faglige innholdet i kurset én dag i uken hvor temaet var kriminalomsorgen og fengselsbetjentyrket. Her med spesiell vekt på de juridiske begrepene som fengselsbetjenter må kunne benytte og forstå i sitt daglige arbeid (for eksempel i rapportskriving). Kurset begynte i mai 2007 og varte i 3 måneder, med 30 timers uke.

For å rekruttere deltakere til kurset hadde Fengselsskolen informasjonsstand ved Utdanningsmessen og ved en pakistansk studentmesse. I tillegg ble det brukt to halvsider annonser i VG for å informere om kurset, og det ble også lagt ut informasjon om kurset på KRUS og NAV sine hjemmesider. Videre ble NAV-kontorer oppfordret til å videreformidle informasjon om kurset til aktuelle kandidater.

Det ble holdt et informasjonsmøte i forkant av kurset hvor mellom 40 og 50 personer med minoritetsbakgrunn møtte opp. Etter informasjonsmøtet ble det foretatt intervju med de som kunne tenke seg å delta på kurset. I utgangspunktet var det et krav til deltakelse på kurset at man hadde generell studiekompetanse, eller at man hadde hatt fagene norsk, engelsk og samfunnslære ved videregående skole i Norge. Videre var det et ønske om at kursdeltakerne til tross for en mulig svak norskkompetanse likevel kunne gjøre seg forstått på norsk samt å forstå andre som snakket norsk. Det var imidlertid få som oppfylte alle disse kravene. Det ble derfor rekrutterte flere deltakere til kurset som ikke oppfylte kravene i håp om at kurset kunne motivere dem til å ønske å gjøre seg bedre kvalifisert til å komme inn på Fengselsskolen. Videre vurderte man det også slik at dersom noen av deltakerne ikke var interessert i å komme inn på Fengselsskolen etter kurset, ville deltakelse i kurset kunne ha en overføringsverdi ved at deltakerne kanskje

kunne tenke seg å søke andre, liknende jobber. Potensielle arbeidsgivere vil kunne se positivt på at man har deltatt på et kurs med fokus på det norske samfunn, menneskerettigheter og gitt anledning til å styrke sine norskkunnskaper.

Kravet om å ha førerkort for å komme inn på Fengselsskolen var ikke et krav for å delta på kurset, og kommer heller ikke til å være et krav ved eventuelt opptak til Fengselsskolen. Dersom kursdeltakere kommer inn på Fengselsskolen vil NAV dekke utgiftene for førerkort.⁵

I de tilfeller hvor norskkunnskapene var for svake, hvor kandidaten ikke hadde den ønskede holdningen til det å jobbe i kriminalomsorgen, eller var for dårlig kvalifisert ble det ikke gitt plass på kurset. Til sammen 15 personer fikk plass på kurset.

Kursdeltakerne var i forskjellige situasjoner da de begynte på kurset. Noen var i jobb og sluttet for å begynne på kurset, mens andre hadde en ekstrajobb ved siden av. Noen av deltakerne var studenter, og noen gikk på en stønadsordning gjennom NAV. Alle mottok stønad fra NAV for å delta på kurset.

Det er ikke foretatt en evaluering av kurset, men i en sluttrapport fra Hero understrekes betydningen av at de som tas opp ved et slikt kurs har de riktige kvalifikasjonene som skal til for å komme inn. Dette gjelder både norskkunnskaper og fysisk tilstand. Alternativt foreslår Hero at man ikke er så strenge på norskkunnskapene, men at man kan tenke seg at det gis muligheter for å videreutvikle sine språklige ferdigheter underveis i aspirantperioden. Her vil et samarbeid med et voksenopplæringscenter være en mulighet som sammen med

⁵ Å betale for tilegnelse av førerkort er en ordning NAV har dersom det sikrer arbeid for den arbeidssøkende.

det å være i et norskspråklig miljø vil kunne gi den nødvendige språklige utviklingen.

Alle deltakerne på kurset ble intervjuet av opptaksnemnda høsten 2007, uavhengig om de oppfylte samtlige krav til opptak til Fengselsskolen eller ikke. Dette har gitt følgende resultater: Av de femten deltagerne som begynte på kurset har en av deltagerne kommet inn på Fengselsskolen med oppstart januar 2007. En deltager sluttet på kurset for å begynne å jobbe i fengsel og har kommet inn på et desentralisert utdanningsløp knyttet til Åna fengsel med oppstart 1. januar 2008. Fire av deltagerne har fått forhåndsgodkjenning til oppstart 1. mai dersom de tar førerkort. Tre av deltagerne kom ikke inn på grunn av språkmangler, og to av deltagerne har oppgitt at de vil søke til neste år. En søkte, men møtte ikke opp til opptak, en søkte ikke, og to av deltagerne sluttet underveis i kurset.

Det er for tidlig å si hva det endelige resultatet av kursopplegget blir blant annet med tanke på de fire som har fått forhåndsgodkjenning. Det er likevel så langt grunn til å være optimistisk. Prosjektet har dessuten gitt veldig nyttig erfaring med kvalifiseringsprogrammer.

6 Tiltak

6.1 Generelle erfaringer

I litteraturen som ligger til grunn for denne rapporten er det ikke identifisert noen enkle løsninger for å øke minoritetsandelen, og som lett kan kopieres. Tvert i mot pekes det på at dette er noe som tar tid, og at det krever ulike tiltak (KS/Sintef 2005).

Tiltak bør ta utgangspunkt i de muligheter og utfordringer som ligger i egen virksomhet (Statskonsult 2007, KS/Sintef 2005). Erfaringer fra blant annet AS Oslo Sporveier er at det er nyttig å få tips og råd fra andre virksomheter, men arbeid med mangfold må erfares selv, og bygges videre på (Brandi m.fl. 2004).

Et økt mangfold i en organisasjon er en vesentlig endring i en virksomhet, og krever kunnskap og informasjon. Det øker bevisstheten, og skaper grunnlag for å påvirke holdninger. Å påvirke holdninger vil imidlertid ikke alltid medføre endring i handlinger og atferd. Koblingen mellom holdning og atferd er ikke alltid så tett, og det er mange eksempler på at rekkefølgen kan være motsatt (KS/Sintef 2005). Et eksempel kan være arbeidstakeren som var skeptisk til å få en leder med minoritetsbakgrunn. Så skjer det likevel, og arbeidstakeren opplever det som positivt (KS/Sintef 2005).

6.2 Andre virksomheter: Eksempler

Her vil erfaringer fra et utvalg av virksomheter som har jobbet aktivt med rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn beskrives. Eksemplene danner en konkret bakgrunn for en nærmere vurdering av tiltak i kriminalomsorgen. I tillegg vises resultater fra en undersøkelse av statlige virksomheters rekrutteringstiltak.

Posten Norge AS

Konsernet har totalt 70 nasjonaliteter representert i arbeidsstokken. Andelen med innvandrerbakgrunn anslås til å være cirka 10-15 prosent. Mangfold og inkludering er en del av Postens verdigrunnlag, og er på ulikt vis fastslått i selskapets retningslinjer og avtaleverk. Ved annonsering av stillinger oppfordres personer med minoritetsbakgrunn å søke. I annonser opplyses det dessuten at Posten er erklært som ”rasismefri sone”. Det er satt opp plakater om dette på arbeidsplasser. Trakassering av seksuell, etnisk, religiøs art blir påtalt, og vil kunne medføre avskjed. I overenskomster med fagforeningene er det nedfelt skriftlig at det skal legges til rette for å kunne rekruttere arbeidstaker med minoritetsbakgrunn på alle nivåer, slik at Posten Norge AS kan nyttegjøre seg de ressurser og den kompetanse som personer med minoritetsbakgrunn representerer. Det legges blant annet til rette med egne bønnerom, og at det er aksept for å benytte religiøst betingede klesplagg knyttet til profilbekledning/uniform. Posten har imidlertid ikke gjennom sitt trainee-program lykkes så godt med å rekruttere personer med minoritetsbakgrunn til lederstillinger på grunn av manglende kvalifikasjoner (IMDi 2007).

Ved Postens godssenter spesielt er andelen med minoritetsbakgrunn på 25 prosent. Utgangspunktet for rekrutteringspolitikken der er at jobbene ikke er spesielt attraktive fordi det er tungt og ensformig arbeid. Satsingen på rekruttering

av personer med minoritetsbakgrunn er som nevnt forankret i toppledelsen og det har vært satt inn målrettede tiltak. Det tilbys blant annet norskundervisning, til dels i arbeidstiden. Ledelse i et flerkulturelt miljø er et tema i all lederutvikling. I utviklingstiltak er samspill, kommunikasjon og aksept for forskjellighet vektlagt. Det er ikke jobben i seg selv som gjør at personalet ved godssenteret trives, men at de synes det er morsomt og lærerikt å jobbe sammen med ansatte fra alle verdenshjørner (Statskonsult 2007).

Oslo Sporveier AS

Sporvognsdrift AS er en underliggende enhet i Oslo Sporveier AS. Enheten har 380 ansatte, hvorav 25 prosent har minoritetsbakgrunn. Forklaringen på den høye andelen med minoritetsbakgrunn er at Sporveien i innvandrer miljøene, og særlig i det pakistanske miljøet, er ansett som et godt sted å jobbe. Når nye jobber blir ledige blir det fort kjent. En annen forklaring er at transportbransjen har tradisjon for flerkulturell sammensetning, noe man også ser i andre land. Det er lite problemer knyttet til kulturelle fordommer. Et godt arbeidsmiljø der ansatte trives, og det er godt samarbeid med ledelsen øker sannsynligheten for at et inkluderende miljø vil fungere godt. Det er viktig å kunne legge til rette for ansatte ut fra individuelle behov, samtidig som det ikke må være forskjellsbehandling mht regler og arbeidsvilkår. I utlysning av stillinger oppfordres kvinner og innvandrere spesielt til å søke. Det gis tilbud om norskopplæring. Det er også egne permisjonsregler som åpner for å spare opp ferie, og ta ut inntil åtte uker, slik at ansatte kan få mulighet til å besøke landet de kommer fra. Det gis fri to dager i året ved andre religiøse høytider enn den kristne. På ledernivå er det på den annen side få med innvandrerbakgrunn og det jobbes derfor bevisst med å motivere disse til å ta tilleggsutdanning. En framtidig utfordring man ser er at andelen blant innvandrerungdommen som tar høyere utdanning vil øke, og dermed redusere rekrutteringsgrunnlaget til Sporveien (Brandt m.fl. 2004).

Politiet

Politi- og lensmannsetaten har som en hovedmålsetting i sin overordnede personalpolitikk å øke andelen med minoritetsbakgrunn. I en rapport utarbeidet av Politidirektoratet er det foretatt en analyse av utfordringer knyttet til økt rekruttering og integrering, og det er gitt anbefalinger om tiltak (Politidirektoratet 2005). Utgangspunktet for politiet er at andelen med minoritetsbakgrunn er lav. En høyere andel vil gi tilgang på spesiell kompetanse (språk/kultur), økt mangfold, bedre innsikt/forståelse av flerkulturelle kriminelle miljøer og minske fremmefrykten (bidrar til økt innsikt/toleranse). Politiet betraktes som en etat som er viktig i integreringsarbeidet i samfunnet (Statskonsult 2007).

Hovedbarrierer for rekruttering og integrering til politiet er ifølge rapporten manglende norskkunnskaper, manglende kunnskaper om norsk samfunn og kultur samt usikkerhet rundt lojalitet til etaten/norske verdier og Norge. I rapporten skilles det mellom tiltak for å rekruttere og tiltak for å integrere. Tiltakene går ut på å flytte fokus fra det diffuse holdningsarbeidet til en konkret handlingsarena. Tiltakene dekker et stort spekter. Eksempler på tiltak for rekruttering er blant annet å markedsføre yrket på videregående skoler (i samarbeid med Forsvaret) og etablering av en rekrutteringsgruppe ved Politihøgskolen (med minoritetsstudenter).

For å styrke integreringen er det foreslått å forankre krav og forventinger om integrering i ledelsen, bruke styringsdialogen i etaten, etablere ”flerkulturell forståelse” som obligatorisk fag, gjennomføre en mer omfattende test ved tvil om norskkunnskaper, gi tilbud om norskopplæring under studiene, alltid innkalle minst en minoritetsperson til intervju hvis den er kvalifisert og sanksjonere diskriminerende atferd (POD 2005).

Det er gjennomført kurs i regi av Statskonsult for å styrke kompetansen hos dem som skal drive det daglige mangfoldsarbeidet i politidistriktene, og det er arrangert konferanser for ledelsen og politidistriktene (Statskonsult 2007). I 2006 ble blant annet konferansen "Politiarbeid i et multietnisk samfunn" gjennomført ved PHS, med 150 deltakere og innledere fra engelsk politi.

Som nevnt i innledningen er PHS i gang med et nytt prosjekt som blant annet undersøker hvordan søkere til PHS opplever politiet, hvilke utdanningspreferanser de har, og hvilke erfaringer ansatte med minoritetsbakgrunn har fra etaten. Det vil også ses på opptaksprosessen, for eksempel i hvilken grad språk og kultur vektlegges, og om opptakskriterier for øvrig kan virke ekskluderende (Egge & Ganapathy 2006).

Høgskolen i Oslo

Høgskolen i Oslo (HiO) har gjennomført et prosjekt som er litt annerledes enn de øvrige eksemplene som er beskrevet i denne rapporten. I tillegg til å være en analyse av barrierer i rekrutteringen, var prosjektet også innrettet med en målrettet kommunikasjon mot det norsk-pakistanske innvandremiljøet spesielt (Andersen 2002). Utgangspunktet var HiOs mål om å bli et flerkulturelt lærested. HiO har dessuten en særlig viktig funksjon i integreringsarbeid på et generelt samfunnsmessig plan ved at den utdanner lærere til skolen. Barne- og ungdomsskolen er, som det går fram i denne rapporten, svært viktig for andelen med minoritetsbakgrunn som senere begynner på videregående skole.

Hensikten med analysen var å øke forståelsen for hvilke barrierer som hindrer denne gruppen å søke. Viktige funn var at foreldre, familie og sosialt nettverk har stor betydning for de valg minoritetsungdom gjør mht utdanning. Et annet moment er at minoritetsungdom og foreldre har svært høye utdanningsambisjoner, uavhengig av foreldres sosioøkonomisk status. En viktig implikasjon av dette er at

kommunikasjon med mål om å øke rekrutteringen må være målrettet og godt tilpasset og ikke bare rette seg mot potensielle søkere, men også mot miljøene de er en del av. Foreldre er særlig viktige, men også opinionsledere og organisasjoner (inklusive imamer og moskéer). Hva som kommuniseres er også viktig, og må i stor grad være basert på miljøenes egne premisser og oppfatninger. Argumenter kan være både av rasjonell og emosjonell karakter.

For å oppnå denne kommunikasjon er ulike arenaer og kontakter benyttet, som for eksempel moskéer og andre forsamlinger, et tidsskrift, Tellus radio (urduredaksjonen) og skoler. Brosjyre særlig tilpasset foreldregenerasjonen er utarbeidet både på norsk og urdu. Brosjyren inneholdt blant annet intervjuer med norsk-pakistanske studenter.

I tillegg til aktiv kommunikasjon vektlegges også tiltak for å legge til rette for studenter og ansatte ved HiO. Det innebærer et arbeidsmiljø som aksepterer og verdsetter forskjellighet, praktisk tilrettelegging av studiene og at det er personer med minoritetsbakgrunn i lederstillinger.

IMDi

Integrasjons- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) gjennomførte i 2006 en undersøkelse av rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn i 32 heleide statlige virksomheter. Undersøkelsen viser at 16 av 32 statlige virksomheter sier de legger til rette for etnisk mangfold og en god flerkulturell arbeidsplass. 6 av virksomhetene har egen plan for rekruttering. I 25 av virksomhetene hadde 9 prosent av de nyansatte innvandrerbakgrunn. I 24 virksomheter hadde 11 prosent av de innkalte til intervju innvandrerbakgrunn. 75 prosent innkaller minimum én kvalifisert person med innvandrerbakgrunn til intervju. En tredjedel av dem som ble innkalt til intervju fikk jobben. IMDi konkluderte i undersøkelsen med at det

var innført relevante aktiviteter i de fleste av virksomhetene, og at innsatsen hadde økt (IMDi 2007).

Eksemplene viser at det er et bredt spekter av tiltak som kan være aktuelle for virksomheter som ønsker å øke mangfoldet gjennom rekrutteringen av personer med minoritetsbakgrunn. Ulike virksomheter har ofte sine egne tilnærminger, men det er også en del tiltak som går igjen.

6.3 Kriminalomsorgen: Aktuelle tiltak

6.3.1 Generelt om tiltakene

Med grunnlag i forskning, erfaringer fra andre virksomheter og etatens egne erfaringer, vil det i denne siste delen pekes på konkrete tiltak det kan være aktuelt for kriminalomsorgen å vurdere nærmere. Hvilke av tiltakene det vil være mest fruktbart å gå videre med må avklares gjennom egne prosesser. Tiltak kriminalomsorgen har gjennomført tidligere er også tatt med i betraktningen.

6.3.2 Spesielt om tiltakene

Tiltak kan grovt plasseres i to kategorier. Den ene rommer tiltak for å legge et organisasjonsmessig grunnlag for økt mangfold. Den andre er tiltak for å øke antall søkere og andel som tas opp ved Fængselskolen.

Organisasjonsmessig grunnlag

Definere ambisjoner og målsettinger

Tiltak man velger må ses i forhold til de behov og de ambisjoner virksomheten har. Det må også vurderes om man ønsker resultater på kortere eller lengre sikt. Tiltakene i seg selv bør også vurderes opp mot de ressurser de krever. St.prp.nr. 1

(2007-2008) sier at kriminalomsorgen har som mål å øke mangfoldet blant tilsatte i etaten, for å oppnå en bredere kompetanse og i større grad speile befolkningen. Det vil kunne være nyttig å operasjonalisere denne målsettingen, blant annet med hensyn til tidsperspektiv, ressursbruk og ansvar.

Erfaringsmessig kan det være hensiktsmessig å ikke ha for ambisiøse målsettinger i en tidlig fase, men heller ikke for lave. Begrunnelsen for det er av ressursmessig karakter, men også at det kan fornuftig å ha en skrittvis tilnærming og tilegne seg erfaringer underveis (KS/Sintef 2005).

Forankre i organisasjonen

Utgangspunktet for denne rapporten er KRUS sitt ansvarsområde, mye fordi rekrutteringen i stor grad skjer gjennom KRUS. Det er likevel viktig at en satsing på økt rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn er forankret i hele organisasjonen, særlig på ledernivå. En satsing bør nedfelles i policy og skriftlige dokumenter med betydning for praksis (Statskonsult 2007). Forankring er nødvendig i alt utviklingsarbeid i en organisasjon, både vertikalt (i linjen) og horisontalt. Dette gjelder også arbeid for økt minoritetsandel (KS/Sintef 2005). Fagforeningene og verneombudsapparatet bør involveres aktivt.

En generell erfaring er at temaet må settes tydelig på agendaen. Det kan oppnås på ulike måter, for eksempel med basis i seminarer eller konferanser. Å etablere mangfold i kursporteføljen til KRUS er også en mulighet, enten som egne kurs, eller integrert i andre kurs. Det er ikke uvanlig å integrere mangfoldsperspektivet i lederutviklingskurs og programmer. Det bør vurderes særskilt om temaet bør inn i grunnutdanningen. Samlet sett vil kurs og seminar kunne ha en viktig effekt både på kunnskaper og holdninger. Økt oppmerksomhet om temaet har ofte effekt i seg selv (UDI 2000). Det kan være interessant å se på erfaringene med seminar og konferanser som er gjennomført i politietaten.

Det kan etableres en ressursgruppe med aspiranter og tilsatte med minoritetsbakgrunn. Det kan også vurderes om etnisk norske tilsatte kan delta i en slik gruppe. En slik gruppe kan benyttes til å utarbeide innspill til tiltak, for eksempel hvordan man kan gjøre etaten mer kjent i ulike innvandremiljøer, eller hvordan etaten kan legge til rette for tilsatte med minoritetsbakgrunn.

Samarbeid med andre virksomheter

Samarbeid med andre virksomheter og organisasjoner om økt rekruttering kan åpenbart være nyttig. KRUS samarbeider allerede med PHS men det kan også være aktuelt å initiere et samarbeid med flere virksomheter, for eksempel med Tolletaten og Forsvaret. Fordelene med et samarbeid er både knyttet til å dele kunnskap og erfaringer, men også i forhold til ulike tiltak for å markedsføre virksomhetene. Sistnevnte er ofte ressurskrevende, og et samarbeid vil gi kunne gi stordriftsfordeler. Det at man i prinsippet konkurrerer om den samme målgruppen må antas å bli oppveid av de mulighetene et markedsføringssamarbeid representerer.

Øke antall kvalifiserte søkere

Markedsføring

For å øke søkermassen kan KRUS, og kriminalomsorgen generelt, markedsføre seg. Det kan gjøres på mange ulike måter, men vil som nevnt ofte være ressurskrevende. Det kan gjøres bredt, eller mer spesifikt mot bestemte målgrupper. Aktuelle kanaler er blant annet internett, messer, avis-, radio- og sms-annonser, skolebesøk samt andre PR-tiltak. KRUS har allerede benyttet slike kanaler både for å nå hele spekteret av søkere og dem med minoritetsbakgrunn. Nærmere vurdering av dette kan gjøres med grunnlag i de erfaringene som er

høstet. Samarbeid med Tolletaten, Politiet og Forsvaret, og eventuelt med andre, bør vurderes.

Det kan også vurderes å etablere kontakt med innvandrersorganisasjoner. KRUS har erfaring med kontakter mot innvandremiljøene i Oslo fra tidligere, blant annet samarbeid med islamske foreninger og moskéer. På grunn av personalavgang har ikke dette blitt videreført. Høgskolen i Oslo har som nevnt tidligere hatt gode erfaringer med denne tilnærmingen, men det understrekes at det er langsiktig arbeid (Andersen 2002).

Praksisen med å oppfordre personer med innvandrebakgrunn til å søke seg til Fengselskolen eller stillinger i fengsler er viktig og bør videreføres. Det er også av betydning at nettsider, brosjyrer og publikasjoner uttrykker et ønske om et mangfoldig arbeidsmiljø. KRUS har allerede etablert en profil som tydelig uttrykker et mangfoldsmiljø og det er viktig at dette er gjennomgående i hele etaten.

Kompetanseheving og rekruttering i samarbeid med NAV

Samarbeidet med NAV Intro er beskrevet tidligere. Det er mange personer med innvandrebakgrunn som er arbeidsledige eller som er i jobber de er overkvalifisert for. Disse vil kunne nås gjennom NAV-systemet. Samarbeidet med NAV Intro er positivt så langt, og bør bygges videre på.

Søknadskriterier

Søknadskriteriene er selve inngangsporten til Fengselsskolen og en jobb i fengslene. Kriteriene som er nedfelt i dag er ikke tilfeldig valgt, men har en saklig begrunnelse i faglige vurderinger. Erfaring fra andre virksomheter er imidlertid at det kan være nyttig å ha en gjennomgang av søknads- eller stillingskriterier, gjerne på regelmessig basis (Statskonsult 2007). Det kan i en slik gjennomgang

også vurderes om nye kriterier kan inkluderes og vektlegges. Politihøgskolen ser for øvrig også på formelle krav og søknadsrutinene i sitt prosjekt for å øke rekrutteringen av personer med minoritetsbakgrunn (Egge & Ganapathy 2006).

Det må imidlertid understrekes at det sjelden er fruktbart å gi særskilte lettelser for søkere med minoritetsbakgrunn. Fra Politihøgskolen har studenter med minoritetsbakgrunn ikke ønsket noen særbehandling fordi det lett kan gi et ”B-stempel” (POD 2005). Også andre virksomheter fremhever at man ikke bør ha særlige regler for ansatte med innvandrebakgrunn. Det er imidlertid viktig å ha rom for ulikhet og legge til rette for dette.

I gjennomgangen av søkerne til KRUS med minoritetsbakgrunn går det fram at det er få søkere med minoritetsbakgrunn, og at mange av dem som faktisk søker, ikke er kvalifisert. Det er også mange som ikke leverer tilstrekkelig dokumentasjon. Dette er utgangspunktet for kommentarene som er knyttet til kriteriene nedenfor.

Flerkulturell kompetanse og flerspråklighet er kvalifikasjoner som kan formaliseres og gis en viss vekt. Bakgrunnen er den store andelen innsatte med minoritetsbakgrunn og utenlandsk bakgrunn. Dette er derfor en kompetanse det er behov for. En formalisering vil ikke bare være en fordel for den enkelte søker med minoritetsbakgrunn, det vil også tydeliggjøre at kriminalomsorgen vektlegger denne type kompetanse.

Kunnskaper i norsk er en generell barriere for personer med minoritetsbakgrunn i arbeidslivet. Av den grunn legges det nå i mange virksomheter større vekt på å vurdere *hvor gode* kunnskaper ulike typer jobber faktisk krever. For kriminalomsorgen er det imidlertid i mindre grad rom for å senke kravene til norskkunnskaper fordi dette er en nødvendig forutsetning for å fungere godt i

jobben. Det har sin bakgrunn i at det menneskelige aspektet er veldig sentralt, både med hensyn til rehabilitering og sikkerhet.

Aldersgrensen på 21 år for å søke Fængselsskolen er både velprøvd og velbegrunnet. Å jobbe i fengsler er en krevende oppgave og det er også en utsatt stilling rent sikkerhetsmessig. En grunn til likevel å se nærmere på kriteriet, er at det er stor konkurranse om de relativt sett få unge med minoritetsbakgrunn som fullfører videregående skole. De som fullfører videregående har i tillegg en tendens til å gå over i høyere utdanning kort tid etter videregående. Dette er derfor en avveining mellom modenhets-/erfaringsaspektet og tilgangen på potensielle søkere med flerkulturell og flerspråklig kompetanse. Det er imidlertid ikke rimelig å gjøre endringer i alderskriteriet bare ut fra en målsetting om å øke minoritetsandelen.

Dokumentasjonskravene er generelt relativt omfattende, og det viser seg at særlig søkere med minoritetsbakgrunn har problemer med å fylle disse. Det er ellers på generelt grunnlag rimelig å anta at omfattende dokumentasjonskrav kan gjøre at en del potensielle søkere av praktiske årsaker ikke søker. Enkelhet mht søknader og dokumentasjonskrav kan ha betydning fordi det er stor konkurranse om menneskers oppmerksomhet og tid. Hvorvidt det er mulig å redusere på kravet til dokumentasjon er ikke vurdert her, men man kan eksempelvis tenke seg at noe dokumentasjon kunne vært innhentet i en senere fase i opptaksprosessen. En slik tilnærming vil kunne resultere i flere kvalifiserte søkere.

En helt annen side ved dokumentasjon av kompetanse, og som er en viktig erfaring fra norsk arbeidsliv, er at arbeidsgivere generelt har problemer med å avdekke den faktiske kompetanse søkere med minoritetsbakgrunn har. Det kan for eksempel skyldes at det er vanskelig å vurdere utdanning søkeren har tatt i hjemlandet. Det er ikke gjort funn i undersøkelsen av aspirantkullet i 2006 som

indikerer dette. Det er likevel et forhold det er viktig å være oppmerksom på, og som av den grunn poengteres.

7 Oppsummering

Dette prosjektet er et samarbeid mellom KRUS og PHS. Det har som målsetting å øke forståelsen for hva som hemmer rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til de to etatene, og hvorfor det er viktig å øke denne andelen.

I rapporten er det pekt på bakenforliggende forhold knyttet til demografi, utdanning og arbeidsmarked som har generell betydning for rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn. Videre er det gjort rede for ulike perspektiv som begrunner hvorfor rekrutteringen til kriminalomsorgen bør økes. En undersøkelse av søkere med minoritetsbakgrunn til Fængselsskolen i 2006 og et samarbeidsprosjekt mellom KRUS og NAV Intro i 2007 er også beskrevet. For å få et innblikk i praktisk arbeid med rekruttering og økt mangfold er andre virksomheters erfaringer brukt som eksempler, blant annet Politiet og Posten Norge AS.

I sum har dette dannet et grunnlag for å vurdere tilnærming og tiltak som kan være aktuelle for Fængselsskolen (KRUS), og kriminalomsorgen. Hvilke av de skisserte tiltakene det vil være mest fruktbart å gå videre med må avklares gjennom egne prosesser.

Rapporten anbefaler å vektlegge den verdien en økt andel tilsatte med minoritetsbakgrunn vil representere. Begrunnelsen for det er den store andelen innsatte og domfelte med minoritetsbakgrunn og utenlandsk bakgrunn. Kriminalomsorgen har dessuten en fundamental samfunnsfunksjon sett i et

rettstatsperspektiv og bør ha en personalmessig sammensetning som speiler befolkningssammensetningen ellers i samfunnet.

Litteratur

Andersen, Ida Marie. 2002. *Rekruttering av minoritetsungdom til høyere utdanning*. Norsk Tidsskrift for migrasjonsforskning 1/2002.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet. 1998. *Rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til statlig sektor. Handlingsplan 1998-2001*.

Brandi, Søren, Hildebrandt, Steen, Nordhaug, Ingerid W, Nordhaug, Odd. 2004. *Inkluderingsledelse - Utnyttelse av mangfold i arbeidslivet*. Universitetsforlaget

Dæhlen, Marianne. 2001. *Rekruttering til høyere utdanning. Sosial bakgrunn betyr mer enn innvandrerbakgrunn*. SSB. Samfunnsspeilet nr. 2, 2001.

Egge, Marit, Ganapathy, Jaishankar. 2006. *Rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til politi- og lensmannsetaten. Prosjektbeskrivelse*. Politihøgskolen.

Forsvarsdepartementet. *Handlingsplan for økt rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til Forsvaret (1998-2001)*.

HERO. 2007. *Sluttrapport for introduksjonskurs om kriminalomsorg og Fengselsskolen for personer med innvandrerbakgrunn 02.05.-17.08.2007*.

Justis- og politidepartementet. 2007. *St.prp.nr. 1 (2007-2008)*.

KS/Asplan Viak. 2007. *Mangfold i ledelse - personer med innvandrerbakgrunn til lederstillinger og nøkkelpersoner i kommunal sektor*. Notat.

KS/SINTEF (Berit Berg, Kjersti Oland og Mariken Prag). 2005. *Rekruttering, likestilling og mangfold*.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). 2007. *Rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn*. IMDi-rapport 1- 2007.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). 2007. *Arbeidsgiverundersøkelsen mai 2006*. IMDi-rapport 3- 2006.

Kommunal og regionaldepartementet. 2003. *St.meld.nr. 49 (2003-2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet*.

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO). 2006. *Innvandring. Integrering og sysselsetting*.

Politidirektoratet. 2005. *Rekruttere og integrere personer med flerkulturell bakgrunn til politi- og lensmannsetaten*. Rapport.

Rogstad, Jon. 2006. *Den flerkulturelle bedriften – et spørsmål om moral?* Horisont nr. 2/2006.

Rogstad, Jon. 2006. *Usaklige hindringer for ikke-vestlige minoriteter på arbeidsmarkedet i Norge*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2006:10.

Støren, Liv Anne, Opheim, Vibeke. 2001. *Utdanningsaspirasjoner og utdanningsvalg blant innvandrerungdom og majoritetsungdom - fra videregående til høyere utdanning*. Søkelys på arbeidsmarkedet 2001, årgang 18.

Støren, Liv Anne. 2004. *Arbeidsledighet og overkvalifisering blant ikke-vestlige innvandrere med høy utdanning*. NIFU Skriftsserie 7/2004.

Støren, Liv Anne. 2005. *Ungdom med innvandrerbakgrunn i norsk utdanning*. Arbeidsnotat 34/2005. NIFU STEP.

Statskonsult. 2007. *Forskjeller som gjør en forskjell*.

Utlendingsdirektoratet (UDI) (Berg, Berit, Lauritsen, Kirsten, SINTEF). 2000. *I all verden! Rekruttering av innvandrere i norsk arbeidsliv*.