

Med mangfoldighed som mål

**En undersøgelse af muligheder og barrierer for
etnisk ligestilling og integration af etniske minoriteter
på statslige arbejdspladser**

Analyserapport

August 1999

Teknologisk Institut
Arbejdsliv
Gregersensvej
Postboks 141
2630 Taastrup

Tlf.: 4350 4350
Fax: 4350 4833
E-mail: arbejdsliv@teknologisk.dk

Q:\SEKR\786\rapport\slutrapport.doc

Indholdsfortegnelse

Forord	6
Anbefalinger	7
1. Indledning.....	11
1.1 Undersøgelsens formål og idégrundlag.....	11
1.1.1 Formål.....	11
1.1.2 Undersøgelsens idégrundlag.....	11
1.2 Undersøgelsens design og dataindsamlingsmetoder	13
1.2.1 En kombination af kvantitative og kvalitative data.....	13
1.2.2 Surveyundersøgelse på arbejdspladsniveau.....	13
1.2.3 Den kvalitative interviewrunde	14
1.2.4 Undersøgelse blandt etniske minoriteter – hvilke definitioner anvendes?.....	14
2. Hvilken placering har etniske minoriteter på arbejdsmarkedet?	16
2.1 Indledning.....	16
2.2 Etniske minoriteter – hvor mange er de?.....	16
2.3 Indvandrere og efterkommere – hvilke beskæftigelses- og ledigheds mønstre?.....	18
2.3.1 Aldersfordeling som rammebetingelse.....	20
2.3.2 Uddannelse som rammebetingelse.....	22
2.4 Etniske minoriteter i den offentlige sektor	25
2.4.1 Lav repræsentation i den offentlige sektor.....	25
2.5 Etniske minoriteter i staten – hvem og hvor mange?	26
2.5.1 Andelen af indvandrerbefolkningen og andelen af statsansatte.....	26
2.5.2 Etniske minoriteter fordelt på statslige jobfunktioner.....	28
3. Med forskelligheden som fællestræk – profiler i interviewgruppen.....	33
3.1 Indledning.....	33
3.2 Mellem hjemlande – et signalement af interviewgruppen.....	34
3.2.1 Hvem har deltaget?.....	34
3.2.2 Hvorfor ophold i Danmark?	35
3.3 Med familien som forankringspunkt.....	36
3.3.1 Kontakten til oprindelseslandet.....	36
3.3.2 Kontakten til danske miljøer.....	37

3.4	Hvilken job- og uddannelsesstatus?.....	38
3.4.1	Uddannelse er normen.....	40
3.4.2	Manglende praktikpladser og meritmuligheder hæmmer uddannelsesvejen.....	40
3.5	Livsformer og jobstrategier hænger sammen.....	42
3.5.1	Mellem karriere og forsørgelse – om livsformens betydning.....	42
3.5.2	At ændre sin kurs – om tilpasningsprofilen.....	43
3.5.3	At fastholde sin status – om uddannelsesprofilen.....	45
3.5.4	At arbejde for at overleve – om forsørgelsesprofilen.....	46
3.5.5	At arbejde for at blive uafhængig - om frigørelsesprofilen.....	46
4.	Statslige institutioner mellem tradition og fornyelse – et signalement af de deltagende arbejdspladser.....	48
4.1	Indledning.....	48
4.2	Hvilke institutioner har deltaget i undersøgelsen?.....	48
4.2.1	Store variationer i svarfordelingen.....	49
4.2.2	Hvorfor bortfald?.....	49
4.2.3	Undersøgelse på tværs af størrelse og organisationsformer.....	51
4.3	På vej mod nye organisationsformer	52
4.3.1	Fokus på nye ledelses- og kommunikationssystemer	52
4.3.2	Hvor opstår der jobåbninger i staten?	54
4.4	Statslige arbejdspladser – hvilke kerneaktiviteter og kernemedarbejdere?.....	55
4.4.1	En bred vifte af funktioner og fagprofiler	55
4.5	Hvilke kompetencer er i højeste kurs?.....	56
4.5.1	Fagligheden vejer tungest.....	56
4.5.2	Medarbejdere vægter den sociale og kollegiale kompetence højt – eller gør de?.....	58
4.5.3	Sproglig kompetence står øverst på prioriteringslisten.....	60
5.	Mod mangfoldighed i staten – om rekruttering til statslige arbejdspladser.....	63
5.1	Indledning.....	63
5.2	Rekruttering til staten – hvilke metoder?.....	63
5.2.1	Annoncering – et signal i alle retninger.....	63
5.2.2	Intern mobilitet for dem, der har fod indenfor.....	64
5.2.3	Netværk som adgangstegn	65
5.3	Tænker staten 'etnisk'?.....	66

5.3.1 Faglighed går forud	68
5.3.2 Kan etniske minoriteter fastholde beskæftigelsen?	69
5.4 Etniske minoriteter i staten – hvad er de vigtigste barrierer?	72
5.4.1 Ansættelsesstop som politisk barriere	72
5.4.2 Navnet klinger forkert	72
5.4.3 Manglende sprogkompetence et kerneproblem	73
5.4.4 Genkendelighed frem for forskellighed?	76
5.5 Etniske minoriteter i staten – hvilke erfaringer?	76
6. Etnisk ligestilling og integration i staten – er personalepolitikken parat?	79
6.1 Indledning	79
6.2 Den statslige personalepolitik – hvad har højeste prioritet?	79
6.3 Etnisk ligestilling og integration – et fagpolitisk ansvar?	81
6.4 Konkrete initiativer til etnisk ligestilling – hvorfor, hvorfor ikke?	83
6.4.1 Etnisk ligestilling – proaktiv eller reaktiv holdning?	84
6.5 Særbehandlingens paradoksproblem	86
6.5.1 Kompetencen som udvælgelseskriterium	87
6.5.2 Job efter kompetencen eller udelukkelsesmetoden?	88
6.5.3 Når kompetencen ikke åbner døre	89
6.6 Integration er bedre ressourceudnyttelse	91
Anvendt litteratur	93

Forord

I 1996 vedtog Folketinget Lov om Forskelsbehandling på arbejdsmarkedet. Loven skulle danne ramme for lokale aftaler og initiativer til fremme af etnisk ligestilling på såvel det offentlige som det private arbejdsmarked. På det statslige arbejdsmarked har parterne føjet byggesten til lovgrundlaget med en overenskomstmæssig tillægsaftale, som nedlægger forbud mod forskelsbehandling og forpligter arbejdsgivere og medarbejdere til at arbejde for en personalepolitisk indsats, der sætter etnisk ligestilling på dagsordenen. Målet er bl.a. at sikre, at samarbejdsudvalgene rundt omkring på de statslige arbejdspladser påtager sig rollen som katalysatorer for en udvikling, hvor *alle* medvirker til at skabe et arbejdsmiljø, hvor mangfoldigheden og forskelligheden er den bærende kraft for det faglige og kollegiale samvær.

Lov om Forskelsbehandling er siden fulgt op af Lov om integration af udlændinge i Danmark, der udgør den første generelle lovgivning i forhold til flygtninges og indvandreres integration i det danske samfund.

På baggrund af lov- og overenskomstinitiativerne har Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU) iværksat en undersøgelse af etnisk ligestilling og integration af etniske minoriteter på statslige arbejdspladser. Undersøgelsens overordnede mål har været at belyse, hvilke muligheder og barrierer der i praksis er for integrationsprocessen på det statslige arbejdsmarked. Heri ligger *for det første* et mål om at afdække, hvordan arbejdspladserne stiller sig til en personale- og rekrutteringspolitik, der har etnisk ligestilling og generel kulturel mangfoldighed som sit strategiske perspektiv. Hertil kommer *for det andet* et mål om at vurdere, hvilke personlige forudsætninger, kompetencer og værdier der enten styrker eller svækker etniske minoriteters muligheder for at vinde fodfæste på det statslige arbejdsmarked.

Med undersøgelsen er der herved både sat fokus på arbejdspladssiden og personsiden, på de organisatoriske rammebetingelser for integrationsprocessen såvel som de personmæssige forudsætninger. Sigtet har dermed været at udføre en helhedsorienteret analyse, der lægger vægt på at vurdere, hvilken sammenhæng der er mellem arbejdspladsernes holdninger og forventninger i forhold til etniske minoritetsgrupper på den ene side og de faktiske forudsætninger og kompetencer blandt etniske minoriteter på den anden side.

Undersøgelsen har desuden haft et handlingsorienteret sigte, der giver grundlag for at fremsætte anbefalinger og handlingsforslag til fremme af etnisk ligestilling og en mangfoldighedsorienteret personalepolitik på statslige arbejdspladser. Undersøgelsens analyseresultater, konklusioner og anbefalinger bygger på en kombination af kvantitative og kvalitative undersøgelsesmetoder.

Undersøgelsen er udført af Teknologisk Institut, Arbejdsliv i perioden fra februar til maj 1999. Undersøgelses- og analysearbejdet er foretaget af en konsulentgruppe bestående af Kim Sørensen, Peter Petersen, Mahad Huniche, Lars Nellemann Thisted og Steen Pabst Sørensen under projektledelse af Margit Helle Thomsen.

Undersøgelsen har været fulgt af en styregruppe med repræsentanter fra Finansministeriet og CFU. Styregruppen og konsulentgruppen har løbende afholdt møder til drøftelse af metoder og resultater undervejs i processen. Rapportens endelige resultater og konklusioner står imidlertid alene for Teknologisk Instituts egen regning.

Anbefalinger

Systematisk videnindsamling og videnspredning om etniske minoriteters arbejdsmarkedssituation

På grundlag af undersøgelsens resultater og konklusioner må det for det første anbefales, at der jævnligt udbredes viden og information til alle statslige personaleniveauer om etniske minoriteters arbejdsmarkedssituation og markante ledighedsproblemer. Det må anbefales, at der sættes en systematisk videnindsamling i gang med henblik på at udbrede et løbende billede af etniske minoriteters stilling på det statslige arbejdsmarked og med henblik på at videregive cases med konkrete eksempler på gode ansættelsesforløb og best practice' på statslige arbejdspladser.

En videre anbefaling vil være, at der skabes en systematisk vejledningsindsats i forhold til statslige arbejdspladser med henblik på at synliggøre og afmystificere kompetencekrav og kvalificeringsmuligheder til ledige stillinger i staten. Interviewundersøgelsen giver grund til at antage, at mange jobsøgere og jobskiftere mangler konkret viden om de jobfunktioner og medarbejderkrav, der kendetegner forskellige institutionstyper inden for den statslige sektor. Et samlet og lettilgængeligt informations- og vejledningsmateriale om det statslige område kunne med fordel distribueres til Arbejdsformidlingen, faglige organisationer og A-kasser, kommuner samt skole- og uddannelsessystemer på alle niveauer.

Det må anbefales at overveje de praktiske muligheder for at etablere et elektronisk katalog til erfaringsudveksling, debat og idéskabelse på tværs af de statslige arbejdspladser ved hjælp af intranet og Internet. Et elektronisk katalog kan i denne sammenhæng opfattes som et decentralt kommunikationsværktøj, der kan fremme en tværgående debat om behovet og barriererne for en proaktiv personalepolitik, der af principielle grunde sætter etnisk ligestilling og integration på dagsordenen og prioriteringslisten.

Ifølge undersøgelsens resultater er der grund til at antage, at centrale påbud og formaninger om at gøre etnisk ligestilling til et højprioriteret fag- og personalepolitisk tema i statsinstitutionerne vil møde modstand - og i værste fald svække interessen for minoritetsproblematikken og øge modviljen over for rekrutteringen af etniske minoriteter.

Set i dette lys må det i stedet anbefales, at et elektronisk idé- og erfaringskatalog oprettes i en positiv, fordomsfri og kreativ ånd, hvor videregivelsen af konkrete idéer og udveksling af både positive og negative udsagn bliver et fælles debatforum, som flere og flere medarbejdere på alle jobniveauer bliver motiveret for at følge og tage aktiv del i.

Et elektronisk katalog til løbende og åben debat om disse spørgsmål kunne være et første støttende skridt til at sikre, at debatten kommer i gang. I den udstrækning at alle statsansatte får adgang til en udgave af et fælles elektronisk debat- og idékatalog, må der sættes på, at flere og flere tør melde sig på banen med synspunkter og konkrete forslag til problemløsninger, m.v. Et elektronisk katalog kunne på denne måde fungere som en form for 'åben mikrofon' på tværs af statslige arbejdspladser og personalegrupper.

Systematisk udbygning af praktikmuligheder

Det må anbefales, at man undersøger mulighederne for systematisk at øge praktikgrundlaget i statsinstitutioner. Det gælder især praktikpladser til gruppen af unge efterkommere og mønsterbrydere, som er målrettet på vej til at skabe sig en karriere på enten det offentlige eller det private arbejdsmarked.

Det anbefales endvidere, at jobtræning og puljefjob bliver anvendt i fuld udstrækning i forhold til de kvoter, der er tildelt de statslige institutioner, således at kvoterne udnyttes mere målrettet til fremme af etniske minoriteters beskæftigelse på alle niveauer i den statslige sektor.

Kritisk vurdering af de eksisterende meritregler

Det anbefales, at der sker en kritisk revurdering af de eksisterende meritregler. Målet må især være at bedømme, om danske myndigheder i tilfredsstillende omfang er vidende om de uddannelser, der gennemføres på forskellige højere læreanstalter verden over – og i særdeleshed i de lande, hvor de store etniske minoritetsgrupper har gennemført deres faguddannelser. Flere interviewpersoner har peget på den ydmygelse, der knytter sig til en afvisning af den formelle uddannelsesbaggrund og den faglige kompetence. Det sker tilsyneladende også i de tilfælde, hvor der er tale om uddannelser fra internationalt anerkendte universiteter og læreanstalter.

Sammen med en bedømmelse af de gældende rammer for meritoverførsel må det videre anbefales, at der iværksættes en kortlægning og registrering af udenlandske uddannelsesinstitutioner og uddannelses typer. En sådan registrering kunne være et nyttigt og tidssparende redskab, når etniske minoriteter skal vurderes på deres faglige niveau og kompetence.

Brug af en bredere vifte af rekrutteringskanaler

Det må anbefales, at statens rekrutteringsmetoder sættes til debat. Ifølge undersøgelsen kan nogle rekrutteringsformer virke som en udelukkelsesmekanisme over for etniske minoriteter. Undersøgelsen tyder samtidig på, at der skal få ændringer til for at afbøde sådanne virkninger.

Erfaringerne viser bl.a., at når institutionerne i stillingsannoncerne tydeligt fremhæver, at man håber på ansøgere med både dansk og anden etnisk baggrund, udvider ansøgerfeltet sig til langt flere etniske kandidater, end helt 'anonyme' stillingsopslag normalt giver anledning til.

Hertil kommer også en anbefaling om at udarbejde et idékatalog til alternative rekrutteringskanaler, som kan medvirke til at styrke etniske minoriteters ansøgningspraksis i forhold til statslige arbejdspladser. Det kan bl.a. være en udvidelse af de pressekanaler, der normalt anvendes i forbindelse med statslige stillingsopslag, for eksempel i forhold til tidsskrifter, aviser og blade, der direkte henvender sig til forskellige grupper af etniske minoriteter.

En anden mulighed er at tydeliggøre statslige stillingsopslag og rekrutteringsbehov gennem nogle af de eksisterende formidlingskanaler, som tiltrækker en bred kreds af jobansøgere. Det gælder for organer som JobTV, Jobavisen og annoncering via Internettet. Herudover må det anbefales, at statslige institutioner er særligt opmærksomme på at videregive informationer om akademiske jobåbninger til både Arbejdsformidlingen, A-kasser og kommuner med henblik på en videreformidling til ledige indvandrere og efterkommere såvel som til andre potentielle ansøgergrupper.

Indførelse af jobrelateret sprogkvalificering på statslige arbejdspladser

Undersøgelsen har med stor vægt bekræftet, at en utilstrækkelig sprogbeherskelse udgør en af de største barrierer for etniske minoriteters ansættelsesmuligheder. Det kan ikke udelukkes, at sprogargumentet i nogle situationer bliver et dække for andre beskæftigelses- og ansættelsesbarrierer. Men under alle omstændigheder giver undersøgelsen grund til at udpege sprogproblematikken som et centralt indsatsområde.

Det må på denne baggrund anbefales, at der som led i den generelle overenskomstbaserede indsats for kompetenceudvikling i staten tilvejebringes et særligt tilbud om *jobrelateret sprogkvalificering*. En sådan sprogkvalificering kan indgå som led i institutionernes ordinære introduktionsforløb for nye medarbejdere. Man kan også forestille sig, at en jobrelateret sprogkvalificering bliver et fast efteruddannelses tilbud for etniske minoriteter og andre medarbejdere, der angiveligt har behov for at 'afpuddse' det skriftlige og mundtlige færdighedsniveau i forbindelse med jobudøvelsen. Ordningen vil kunne fungere som et tilbud på lige fod med den almene kompetenceudvikling af statens ansatte, der løbende foregår. Idéen er, at sprogkvalificeringen herved knyttes tæt til den faktiske jobudførelse og indgår direkte i den organisatoriske og virksomhedsrettede læring på den enkelte statslige arbejdsplads.

Indførelsen af et standardtilbud i alle statsinstitutioner om jobrelateret sprogkvalificering af forskellig sværhedsgrad kunne på længere sigt bidrage til, at etniske minoriteter får lettere adgang til stillinger i staten, der modsvarer deres faglige uddannelses- og kompetenceniveau.

På et mere overordnet plan må det desuden anbefales, at der sker en støtte til bestræbelser på at igangsætte en sproglig kvalificering af nytilkomne etniske minoriteter, så de undgår en langvarig startperiode i landet uden målrettet aktivitet.

Etnisk integration som en gensidig tilpasningsproces

Undersøgelsen vidner om, at statsinstitutionerne i vid udstrækning har det synspunkt, at fagligheden vejer tungest, når der rekrutteres til stillinger i den statslige sektor – og endvidere, at etniske minoriteter selv har ansvaret for at synliggøre deres faglige og personlige kompetence til jobbene.

Denne konklusion tyder på, at integrationen af etniske minoriteter generelt opfattes som en opgave, der entydigt hviler på etniske minoriteter. Heri ligger også en indirekte holdning om, at tilpasningen er en ensidig proces, hvor etniske minoriteter i større eller mindre grad assimilerer sig til majoritetskulturen. En sådan holdning er samtidig med til at legitimere, at man både på samfundsplan og i arbejdslivet forholder sig passivt og reaktivt i forhold til integrationsproblematikken.

Som en sidste anbefaling fra undersøgelsen skal der peges på behovet for at skabe en mere proaktiv debat om etnisk ligestilling og integration af etniske minoriteter på statslige arbejdspladser såvel som i et bredere samfundsmæssigt perspektiv.

Det er vigtigt at formidle en forståelse for, at integrationsprocessen nødvendigvis må være en gensidig proces, hvor etniske minoriteter og majoritetskulturen gensidigt tilpasser sig til et samfunds- og arbejdsliv, der i stigende grad får et flerkulturelt præg. Uden en klar enighed på arbejdspladserne om, at integrationsprocessen kun kan finde sted, hvis alle ledelsespersoner og medarbejdere er medansvarlige og aktive, vil processen gå i stå.

Derfor må det anbefales, at der på længere sigt skabes en interkulturel kompetence på de statslige arbejdspladser. Med begrebet om interkulturel kompetence tænkes der på forskellige kompetencer som bl.a. evnen til gensidig tilpasning, en holdningsmæssig og personlig parathed til at møde det fremmedartede, et flerkulturelt vidensgrundlag samt en kommunikativ kompetence, der også indbefatter evnen til at indleve sig i kulturbetingede forudsætninger og behov blandt medarbejdere og kollegaer.

I lyset af de manglende ligestillingsinitiativer på statslige arbejdspladser er der grund til at overveje at øremærke midler til støtte for følgende efteruddannelsesaktiviteter:

- Kurser i interkulturel kompetence der kan indgå i den ordinære statslige efteruddannelsesprofil og i de generelle bestræbelser på at styrke kompetence- og medarbejderudviklingen i staten.
- Proceskonsultation og rådgivende bistand fra ressourcepersoner der kan bistå den enkelte statslige arbejdsplads i at iværksætte en proces, hvor ledelse og medarbejdere i fællesskab begynder at formulere en mere proaktiv personalepolitik, som sætter *mangfoldighedsprincippet* på dagsordenen. En ekstern og 'neutral' proceskonsultation kan desuden anvendes til at tematisere diskrimination samt holdninger og barrierer i forhold til en etnisk integration på statslige arbejdspladser. Disse aktiviteter kunne organiseres som fokuserede og tematiske workshops i de lokale arbejdsmiljøer.

1. Indledning

1.1 Undersøgelsens formål og idégrundlag

1.1.1 Formål

Som nævnt i forordet har det overordnede formål været at belyse, hvilke muligheder og barrierer der på nuværende tidspunkt er for integrationen af etniske minoriteter på det statslige arbejdsmarked, og hvilke muligheder og barrierer der er for en statslig personale- og rekrutteringspolitik, der har etnisk ligestilling og kulturel mangfoldighed i arbejdspladskulturen som sit strategiske perspektiv.

Målet har hermed for det første været at undersøge, hvordan de organisatoriske og jobmæssige rammebetingelser er med til at fremme eller hæmme en mangfoldighedsorienteret personalepolitik og rekrutteringspraksis inden for forskellige statslige institutionstyper.

Målet har for det andet været at belyse, hvordan personlige forudsætninger, kompetencer og værdier enten kan styrke eller svække etniske minoriteters muligheder for at opnå eller fastholde beskæftigelse på arbejdsmarkedet i almindelighed og det statslige arbejdsmarked i særdeleshed.

På denne baggrund har målet for det tredje været at give konkrete anbefalinger til en personalepolitiske indsats, der bygger på et mangfoldighedsprincip og aktivt støtter udbredelsen af en etnisk ligestilling på alle statslige job- og funktionsområder.

Med denne målformulering har sigtet været at afdække de *årsagsforhold*, der ligger til grund for såvel de positive som negative erfaringer fra integrationsprocessen. Målet har været at skabe en forståelse for, hvornår og hvorfor der opstår barrierer for processen. Uden denne *operative* viden kan det være vanskeligt at lægge en bæredygtig strategi, der effektivt nedbryder de forhindringer, der spærrer vejen for en etnisk ligestilling og integration af etniske minoriteter på det offentlige arbejdsmarked såvel som det private.

1.1.2 Undersøgelsens idégrundlag

Konteksten spiller en rolle

Undersøgelsen bygger på den grundidé, at den kontekstuelle sammenhæng spiller en væsentlig rolle for udbredelsen af en etnisk ligestilling og integration på danske arbejdspladser i offentligt såvel som privat regi. Med kontekstbegrebet er rammebetingelserne tillagt en stor forklaringsværdi, når vi skal vurdere mulighederne og barriererne for etniske minoriteters integration på det danske arbejdsmarked. Det gælder såvel de bredere organisatoriske rammer som den arbejdsorganisatoriske og kollegiale ramme, der er med til at konstituere arbejdsmiljøet og den daglige arbejdsituation.

Andre undersøgelser har bekræftet, at konteksten i høj grad betinger, hvordan en etnisk ligestillingspolitik og integration af etniske minoriteter udbreder sig på arbejdspladserne. Blandt de forhold, der er fremhævet i andre sammenhænge, kan nævnes racisme på arbejdspladsen,

for få indvandrerkollegaer, uklare holdninger og manglende kollektiv stillingtagen til kultur-mødet i jobudførelsen samt mediernes påvirkning¹.

Den organisatoriske kontekst udgør både en materiel og holdningsmæssig ramme omkring ligestillingsproblematikken. På det materielle plan består rammen bl.a. i det konkrete handle- og beslutningsrum, der konstituerer jobfunktionen. Til den materielle ramme hører endvidere en lang række forhold som informations- og kommunikationssystemer, samarbejdsorganer, efteruddannelses tilbud, ledelsesformer, m.v.

På det holdningsmæssige plan er det nærliggende at pege på de normer og idégrundlag, der præger den personalepolitiske praksis. Dertil kommer også selve virksomhedskulturen og dens traditioner for adfærdsformer, kollegialt og socialt samvær, fagligt ambitionsniveau, kvalitetsbevidsthed, servicekrav, m.v.

Kultur som kontekstafhængigt begreb

Der er en tradition for, at etniske minoritetsstudier tager udgangspunkt i en kulturforståelse og ofte har kulturforskelle som analytisk indfaldsvinkel.

Med kontekstbegrebet er undersøgelsen udført på det analysegrundlag, at kultur er et kontekstafhængigt begreb. I undersøgelsen har vi sat kulturbegrebet i snæver forbindelse med kontekstbegrebet. Kultur opfattes således som noget tillært, der kan aflæres og nylæres, hvis en ny livssituation og kontekst kræver det. Kulturen er et sæt af forudsætninger, kompetencer og værdier, der er udviklet og tilpasset den givne kontekst. Når mennesker ændrer deres kontekst – og for eksempel bryder op fra oprindelseslandet for at bosætte sig i nye og fremmede omgivelser - konfronteres de derfor også med nye kulturelle forventninger og krav. I denne stadige konfrontation mellem forskellige forudsætninger, kompetencer og værdier opstår risikoen for diskrimination, men også muligheden for et flerkulturelt møde og en sociokulturel mangfoldighed. Resultatet afhænger på den ene side af, om den enkelte person er indstillet på at imødekomme de personlige, sociale og faglige kompetencekrav, der præger den nye kontekst. Resultatet afhænger på den anden side af, at der på den enkelte arbejdsplads er vilje og rammer til at udnytte forskelligheden som en positiv udfordring og et potentiale, der i sidste ende styrker kvaliteten i arbejdet og i opgaveudførelsen.

Fra etnisk betingede til socialt betingede kulturforskelle

Til undersøgelsens idégrundlag hører endvidere den holdning, at statslige arbejdspladser generelt i dag er præget af mangfoldighed, og at der i det hele taget finder en social og kulturel differentiering sted på dagens arbejdsmarked. Det hænger ikke mindst sammen med den sociale fordelingspolitik, der i flere årtier har påvirket samfundet. En væsentlig opgave i undersøgelsen har derfor været at afdække, om etniske minoriteter udelukkes som følge af etnisk betingede årsager, eller om forklaringen på den manglende arbejdsmarkedstilknytning i højere grad skal søges i mere individuelt og socialt betingede årsagsforhold.

Fra genkendelighed til mangfoldighed i personalepolitikken

En af de fremtrædende teorier fra de senere års køns- og arbejdsmarkedsforskning har været idéen om det såkaldte 'Rip-Rap-Rup'-syndrom. Grundtanken er her, at rekruttering til nøglestillinger såvel som til andre jobfunktioner langt overvejende sker efter genkendelighedens princip. Det gælder både for rekrutteringsmønstrene i den offentlige og den private sektor.

¹ Jf.: Thomsen, M., Petersen, P. og Thisted, L. Nellemann: "Jobudførelse i mødet med fremmede kulturer – en kompetenceanalyse inden for fem efteruddannelsesudvalg", Teknologisk Institut, Arbejdsliv 1999.

Det gælder uanset, hvilke rekrutteringsmetoder der er fremherskende på den enkelte arbejdsplads og inden for de enkelte faggrupper, f.eks. netværksrekruttering, ventelisterekruttering, annoncerekruttering, interne mobilitetsformer, m.v. Med 'Rip-Rap-Rup'-syndromet bliver udgangspunktet for rekrutteringen en forventning om, at nytilkomne spejler den virkelighed og arbejdspladskultur, der allerede findes, og at nytilkomne herved bekræfter og reproducerer de eksisterende normer og procedurer. Ensartetheden kan spænde fra fælles uddannelsesbaggrund og fælles faglig referenceramme til fælles livsform og sociokulturelle livserfaringer. Ensartetheden kan herved også rumme det etniske element.

Det er baggrunden for, at rekrutteringsprincipperne har fået en central placering i analysen af muligheder og barrierer for en etnisk ligestilling og integration på de statslige arbejdspladser i undersøgelsen.

1.2 Undersøgelsens design og dataindsamlingsmetoder

1.2.1 En kombination af kvantitative og kvalitative data

Undersøgelsen bygger på et design, der kombinerer kvantitative og kvalitative metoder. De bærende led i analysen har været:

- en postbaseret survey rettet mod samtlige statsinstitutioner
- en kvalitativ interviewrunde rettet mod et antal statsansatte og ledige med etnisk minoritetsbaggrund.

Survey og kvalitative interviews er endvidere suppleret med en statistisk dataindsamling, der hviler på en særkørsel fra Danmarks Statistik. Med den statistiske særkørsel er der først og fremmest indhentet informationer om antallet og fordelingen af statsansatte med etnisk minoritetsbaggrund.

Den specifikke dataindsamling er desuden underbygget med generelle statistiske data om etniske minoriteters demografiske fordeling og arbejdsmarkedstilknytning.

1.2.2 Surveyundersøgelse på arbejdspladsniveau

Surveyundersøgelsen er gennemført som en postenquete, der er rundsendt til samtlige statsinstitutioner og har henvendt sig til både ledelsesrepræsentanter og tillidsrepræsentanter i institutionerne. Målet har været at sikre den bredest mulige lokale repræsentation i undersøgelsen. Det har i praksis betydet, at større institutioner med mange regionale og lokale afdelinger så vidt muligt er blevet repræsenteret på arbejdspladsniveau og ikke på koncernniveau.

Der er anvendt to forskellige spørgeskemaer, som hver især er målrettet mod henholdsvis ledelses- og medarbejdersiden. Spørgeskemaerne er i vidt omfang identiske. Men det gælder især for det ledelsesrettede skema, at det indeholder en række spørgsmål vedrørende arbejdspladsens organisatoriske opbygning og udvikling i de seneste år.

Selv om surveymetoden udgør en kvantitativ dataindsamling, er der i udformningen af spørgeskemaerne lagt vægt på en kvalitativ indfaldsvinkel til de emner, der tematiseres i undersøgelsen. En del af spørgsmålene angår således holdningsmæssige problemstillinger, som vanskeligt lader sig opfange og nuancere i meget enkle svarkategorier.

Et af målene for den kvantitative undersøgelsesdel har været at afklare, om mulighederne og barriererne for en etnisk ligestilling og integration i staten afhænger af, hvilke institutions- og arbejdspladstyper der er tale om. På denne baggrund er de medvirkende statsinstitutioner blevet opdelt i arbejdspladskategorier. Sigtet har været at vurdere, om der er grundlag for at tegne idealtypiske arbejdspladsprofiler, der eksemplarisk beskriver, hvilken sammenhæng der er mellem de forskellige statslige arbejdspladstyper og rekrutteringen af etniske minoriteter.

1.2.3 Den kvalitative interviewrunde

Med den kvalitative interviewrunde har det været hensigten at gennemføre en form for case-studium blandt personer, der henholdsvis repræsenterer statsansatte og ledige med etnisk minoritetsbaggrund. Målet har været gennem dybtgående interviews at få et indtryk af, om der er væsentlige forskelle mellem gruppen af statsansatte og ledige, der kan medvirke til at forklare, hvorfor nogle etniske minoriteter finder vej til de statslige arbejdspladser, mens andre har vanskeligt ved at vinde fodfæste på arbejdsmarkedet som helhed.

Idégrundlaget for den kvalitative interviewrunde har dermed været at tegne en række idealtypiske profiler, der giver en eksemplarisk beskrivelse af de forudsætninger, kompetencer og værdier, der præger forskellige grupper af etniske minoriteter. En væsentligt problemstilling i den kvalitative undersøgelsesdel har således været spørgsmålet om, hvilke strategier personer bevidst eller ubevidst har valgt i forhold til tilværelsen og arbejdslivet i Danmark.

1.2.4 Undersøgelse blandt etniske minoriteter – hvilke definitioner anvendes?

Afgrænsning af personer

Det er en kendt sag, at der i tidens løb er brugt mange forskellige betegnelser til at beskrive personer, der med en fremmed herkomst og et udenlandsk statsborgerskab bosætter sig i landet. Da indvandringen tog fart i slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne, opstod der et begreb om de såkaldte 'gæstearbejdere'. Heri lå et signal om, at de fremmede borgere befandt sig midlertidigt i landet, og at arbejdskraftbehovet var hovedbegrundelsen for deres tilstedeværelse. Begrebet om gæstearbejdere blev efterhånden trængt i baggrunden af det mere værdiladede begreb om 'fremmedarbejdere', der var med til at understrege de fremmedes fremmedhed og manglende rodnet i 'det danske'. I forbindelse med de store flygtningebølger i løbet af 1970'erne og 1980'erne blev der behov for at skelne mere klart mellem arbejdskraftindvandrere og de fremmede, der kom til landet som flygtninge. Forskellen på indvandreres og flygtnings status som fremmede blev desuden tydeliggjort gennem lovgivningen.

I takt med at den fremmede del af befolkningen er vokset markant over tre årtier, er behovet for at kunne registrere og kategorisere disse befolkningsgrupper blevet skærpet. Det gælder især for den statistiske og registerbaserede registrering, der nødvendigvis må bygge på entydige kategorier og definitioner. Det er baggrunden for, at Danmarks Statistik siden begyndelsen af 1990'erne har benyttet sig af definitioner, der angiveligt sikrer mod fejlregistrering og begrebsforvirring. Den anvendte definitionsramme er gengivet i skema 1.

Skema 1: Afgrænsningen af indvandrere og efterkommere i Danmarks Statistik

Ikke tilmeldt CPR Asylansøgere	Tilmeldt CPR Udenlandske statsborgere	Tilmeldt CPR Danske statsborgere
	Nordiske statsborgere	

Ikke tilmeldt CPR Asylansøgere	Tilmeldt CPR Udenlandske statsborgere	Tilmeldt CPR Danske statsborgere
Asylansøgere	EU-borgere Flygtninge og arbejdskraftindvandrere Familiesammenførte	Flygtninge og arbejdskraftindvandrere Familiesammenførte
	Efterkommere	Efterkommere

Kilde: Tilvirket efter 'Indvandrere i Danmark', Danmarks Statistik 1998, p. 10

- Indvandrere
- Efterkommere

Begrebet 'indvandrere' anvendes i dag som samlebetegnelse for personer, der er født i udlandet af forældre, som begge er udenlandske statsborgere eller født i udlandet. Der skelnes således ikke statistisk mellem indvandrere og flygtninge, og gruppen af familiesammenførte relaterer sig både til arbejdskraftindvandrere og flygtninge.

Begrebet 'efterkommer' benyttes tilsvarende som samlet kategori for personer, der er født i Danmark af forældre, hvoraf ingen er dansk statsborger født i Danmark². Begrebet efterkommer indbefatter således de unge, der almindeligvis omtales som 2. generationsindvandrere. Men efterkommerbegrebet vil endvidere dække alle senere generationer af indvandrere, så længe forældrene opfylder den definatoriske betingelse om udenlandsk statsborgerskab.

Det gælder for både indvandrere og efterkommere, at de enten kan have dansk eller udenlandsk statsborgerskab. Fælles for dem er endvidere, at de er tilmeldt CPR-registret i modsætning til asylansøgere, som endnu ikke har opnået endelig opholdstilladelse i landet.

Afgrænsning af lande

Når vi taler om etniske minoriteter, må vi nødvendigvis tilføje endnu en afgrænsning. I daglig tale vil begrebet om etniske minoriteter normalt referere til bestemte grupper af borgere med fremmed herkomst. Alle ved uvilkårligt, at der ikke henføres til eksempelvis norske indvandrere, amerikanske indvandrere, m.v.

For at tydeliggøre disse skillelinier statistisk opereres der i dag med en opdeling i såkaldt nære og mindre udviklede landegrupper³.

Når begreberne om etnisk ligestilling og etniske minoriteter anvendes i undersøgelsen, refereres der – med mindre andet er nævnt – til personer, som enten er indvandrere eller efterkommere fra såkaldt mindre udviklede landegrupper.

² Jf. 'Indvandrere i Danmark', Danmarks Statistik, 1998.

³ Begreberne er overtaget fra FN's opdeling fra 1994 i 'developed countries' og 'less developed countries'. Man kan diskutere, om det er rimeligt at opretholde en statisk opdeling i mere og mindre udviklede lande, for så vidt at udgangspunktet er dynamiske udviklingsprocesser, der til tider ganske hurtigt ændrer et lands status. I nærværende undersøgelse har vi af hensyn til anvendelsen af tilgængeligt statistisk materiale om etniske minoriteter valgt at bibeholde den eksisterende opdeling af landene.

2. Hvilken placering har etniske minoriteter på arbejdsmarkedet?

2.1 Indledning

I lyset af de senere års økonomiske opsving og den øgede efterspørgsel på arbejdskraft er der i stigende grad sat fokus på såkaldt svagtstillede og udsatte grupper på arbejdsmarkedet. Til denne gruppe henregnes bl.a. langtidsledige, ældre ledige, kortuddannede ledige med særlig vægt på ikke-faglærte kvinder, handicappede samt indvandrere og flygtninge uanset køn, alder og uddannelsesbaggrund. Den faldende ledighed tyder overalt i landet på, at den øgede efterspørgsel også har haft en positiv beskæftigelseeffekt for mange ledige i de såkaldt svage grupper. Alligevel taler nyere undersøgelser i tydelige tal om den over gennemsnitlige ledighed, der konstateres blandt etniske minoriteter⁴.

Nye opgørelser⁵ har samtidig nuanceret billedet af ledighedsfordelingen blandt etniske minoriteter i Danmark. Ved nærmere eftersyn er der således bemærkelsesværdige forskelle i såvel beskæftigelsesmønsteret som ledighedsgraden blandt indvandrere og deres efterkommere. På samme måde er der grund til at være opmærksom på de betydelige forskelle, der gør sig gældende mellem indvandrere og efterkommere fra såkaldt mere udviklede og mindre udviklede lande.

Et videre spørgsmål vil være, om tendenserne på det samlede arbejdsmarked gentager sig, når vi retter søgelyset mod beskæftigelsen i den statslige sektor. Eksisterer der et tilsvarende ansættelsesmønster, hvor etniske danskere som helhed har fortrinsret, mens etniske minoritetsgrupper fra såkaldt mindre udviklede lande står bagest i køen, når der rekrutteres til de statslige arbejdspladser?

Et andet centralt spørgsmål er, om beskæftigelsen af etniske minoriteter i statsinstitutioner afspejler den demografiske fordeling nationalt og lokalt. Statslige arbejdspladser varetager i vid udstrækning offentlige og borgerrettede tjenesteydelser og servicefunktioner. Derfor kan det være nærliggende at overveje, om personalesammensætningen modsvarer den befolkningsmæssige sammensætning.

De kommende afsnit tegner et oversigtsbillede af etniske minoriteters placering på arbejdsmarkedet som helhed og på statsinstitutioner i særdeleshed.

2.2 Etniske minoriteter – hvor mange er de?

Tabel 1 fremstiller udviklingen i antal indvandrere og efterkommere over en næsten 20årig periode fra 1980 til 1998. Tabellen taler med tydelige tal om en vældig udvikling i den etniske mindretalsbefolkning i den angivne periode. Opgørelsen viser, at der er tale om mere end en

⁴ Se Larsen, K. Topsøe: "Statistik om de etniske minoriteter i Danmark", Mellemløbet Samvirke 1999 og Poulsen, M. Ejby m.fl.: "Indvandrere i Danmark", Danmarks Statistik 1998 samt Thomsen, M., Sørensen, K., Huniche, M. og Müller, C.: "På vej mod job – evaluering af et indvandrer- og gråzoneprojekt i Storkøbenhavn", Teknologisk Institut, Center for Arbejdsliv 1999.

⁵ "Indvandrere i Danmark", op.cit.

Tabel 1: Antal af indvandrere og efterkommere i Danmark i 1980 og 1998 samt den procentvise udvikling i perioden fra 1980-98

Alle indvandrere og efterkommere	1980	1998	Udvikling fra 1980-98 i procent
Alle indvandrere og efterkommere i Danmark	152.958	347.033	+126.9
Indvandrere fra mere udviklede lande	99.795	144.214	+ 44.5
Indvandrere fra mindre udviklede lande	34.910	132.567	+ 279.7
Efterkommere fra mere udviklede lande	12.180	19.500	+ 60.1
Efterkommere fra mindre udviklede lande	11.025	50.752	+ 360.3
Indvandrere og efterkommere fra udvalgte lande			
Indvandrere fra Sverige og Norge	26.213	24.910	- 5.0
Efterkommere fra Sverige og Norge	3.638	3.497	- 3.9
Indvandrere fra Tyskland	24.926	22.626	- 9.2
Efterkommere fra Tyskland	2.259	2.412	+ 6.8
Indvandrere fra det tidligere Jugoslavien	6.085	31.567	+ 418.8
Efterkommere fra det tidligere Jugoslavien	1.367	5.851	+ 328.0
Indvandrere fra Tyrkiet	12.143	27.270	+ 124.6
Efterkommere fra Tyrkiet	1.943	17.738	+ 812.9
Indvandrere fra Pakistan	5.853	9.400	+ 60.6
Efterkommere fra Pakistan	1.952	6.953	+ 256.2
Indvandrere fra Irak og Iran	379	19.416	+ 5.023.0
Efterkommere fra Irak og Iran	22	3.175	+ 14.331.8

Kilde: Egen tilvirkning af Indvandrere i Danmark, Danmarks Statistik 1998, bilagstabel 2a

fordobling i det totale antal indvandrere og efterkommere. Hvor den samlede mindretalsbefolkning udgjorde godt 3% af den samlede befolkning i 1980, var andelen vokset til 7% i 1998.

Tabellen vidner samtidig om markante forskelle i udviklingsmønstret, når vi sammenligner indvandrere og efterkommere fra henholdsvis mere og mindre udviklede lande. Det er værd at bemærke, at indvandrerbefolkningen fra nogle af de nordiske lande og fra Tyskland har været i tilbagegang i den undersøgte periode, mens der for visse etniske minoritetsgrupper fra såkaldt mindre udviklede lande er tale om en befolkningstilvækst på mange hundreder procent.

Tabellen afspejler således også, at nogle minoritetsgrupper stort set ikke var til stede i Danmark for tyve år siden, og at opholdstiden varierer markant fra indvandrergruppe til indvandrergruppe. Mere end halvdelen af indvandrerne har været bosat i Danmark i under 10 år, og en fjerdedel har opholdt sig i landet i mindre end 3 år. Igen er der markante forskelle på indvandrergrupper fra mere og mindre udviklede landegrupper. Indvandrere fra de nordiske lande og fra Tyskland er kendetegnet ved lange opholdstider, hvor op mod 60% har været bosiddende i Danmark i mere end 20 år⁶. På samme måde er der en klar tendens til, at indvandrere fra andre EU-lande gennemgående har længere opholdstider end indvandrere fra mindre udviklede lande. En stor andel af de 'gamle' indvandrergrupper fra Tyrkiet og Pakistan har befundet sig i Danmark i 10-20 år eller mere. Den høje vækstrate i perioden efter 1980 må således være en indikator for, at mange fra disse nationalitetsgrupper er kommet til landet for at blive familiesammenført med de familiemedlemmer, der tilhører den første indvandringsbølge.

Et andet væsentligt udviklingstræk er, at gruppen af efterkommere fra mindre udviklede lande i dag er mere end dobbelt så stor som gruppen af efterkommere fra mere udviklede lande. Som vi siden skal se, har andelen af efterkommere stor betydning for beskæftigelsesmønstret blandt etniske minoriteter. Jo større gruppen af efterkommere er, desto større behov er der også for at sikre job- og uddannelsesmuligheder for etniske minoriteter på det danske arbejdsmarked.

I det følgende ser vi, hvor indvandrere og efterkommere er placeret på det danske arbejdsmarked, og hvilke beskæftigelsesmønstre der er kendetegnende for forskellige grupper.

2.3 Indvandrere og efterkommere – hvilke beskæftigelses- og ledigheds-mønstre?

Som nævnt i indledningen har udviklingen på arbejdsmarkedet generelt været gunstig i den sidste halvdel af 1990'erne. De tydelige tegn er en øget beskæftigelse, der samtidig er gået hånd i hånd med et markant ledighedsfald inden for stort set alle fag- og erhvervsområder.

Tabel 2 fremstiller den gennemsnitlige ledighed blandt de 16-66-årige i arbejdsstyrken, fordelt på herkomst og landegruppe. Tabellen dokumenterer, at ledigheden er overgennemsnitlig for alle grupper med udenlandsk herkomst. Men det fremgår også tydeligt, at ledigheden er særligt udbredt blandt indvandrere fra såkaldt mindre udviklede lande.

⁶ Jf. Indvandrere i Danmark, op.cit. p. 28.

**Tabel 2: Gennemsnitlig andel af ledige og af arbejdsstyrken fordelt på herkomst og lan-
degruppe, januar 1997**

Herkomst og landegruppe	Andel af ledige	Andel af arbejdsstyrken
Indvandrere fra mere udviklede lande	4,3%	2,4%
Efterkommere fra mere udviklede lande	0,3%	0,2%
Indvandrere fra mindre udviklede lande	7,5%	1,9%
Efterkommere fra mindre udviklede lande	0,2%	0,1%
Øvrige med dansk herkomst	87,7%	95,3%
I alt	100,0%	100,0%

Kilde: Indvandrere i Danmark , p.58

Tabel 3 tegner endvidere et billede af ledighedsudviklingen, som den har fordelt sig på forskellige nationalitetsgrupper over en tiårig periode. Set i et længere tidsperspektiv viser det sig, at udviklingen i ledigheden blandt etniske minoriteter følger det samme udviklingsmønster som i andre grupper på arbejdsmarkedet. Men tabellen afspejler samtidig, at der selv i den nuværende højbeskæftigelsesperiode er tale om markante forskelle i ledighedsniveauet. Tabellen tyder også på, at ledighedsniveauet generelt er steget blandt etniske minoriteter fra såkaldt mindre udviklede lande over den tiårige periode, der er forløbet siden det sidste økonomiske opsving i midten af 1980'erne.

Tabel 3: Udviklingen i ledigheden inden for udvalgte nationalitetsgrupper (udenlandske statsborgere) i perioden 1987-97

	1987	1992	1994	1995	1996	1997
Danmark	6%	10%	11%	9%	7%	6%
Norden	10%	15%	17%	15%	13%	10%
EU u.f. Norden	11%	17%	18%	16%	13%	12%
Øvrige Europa	27%	41%	42%	39%	33%	29%
Heraf Ex-Jugoslavien	20%	32%	32%	30%	24%	26%
Heraf Tyrkiet	34%	49%	51%	48%	41%	34%
Amerika	13%	19%	20%	20%	16%	14%
Afrika	30%	43%	47%	44%	37%	32%
Asien	22%	35%	38%	37%	32%	27%
Heraf Pakistan	29%	45%	47%	46%	40%	37%

Kilde: Statistik om de etniske minoriteter i Danmark, 1999, p. 57

Trods en positiv beskæftigelsesudvikling er der således fortsat tale om betydelige forskelle i adgangen til arbejdsmarkedet. Spørgsmålet er, om disse forskelle overvejende har en etnisk forklaring, eller om årsagerne skal søges i andre forhold og rammebetingelser.

2.3.1 Aldersfordeling som rammebetingelse

Der kan peges på flere årsagsforhold, når den skæve beskæftigelses- og ledighedsudvikling skal forklares. Både beskæftigelsesfrekvensen og erhvervsfrekvensen er bl.a. betinget af den aldersstruktur, der karakteriserer en given befolkningsgruppe. Aldersfordelingen spiller således en central rolle for tilknytningen til arbejdsmarkedet. Som hovedregel vil det gælde, at jo større tyngde der er i de yngre årgange af en befolkningsgruppe, desto svagere arbejdsmarkedstilknytning vil befolkningsgruppen som helhed have.

Denne sammenhæng kan netop konstateres blandt etniske minoriteter fra mindre udviklede lande, som i sammenligning med etniske danskere og med minoriteter fra mere udviklede lande er kendetegnet ved en alderssammensætning med relativ stor repræsentation af børn og unge under 20 år, når indvandrere og efterkommere vurderes under ét. Det fremgår af tabel 4, der illustrerer aldersstrukturen for hele befolkningen samt for indvandrere og efterkommere fra henholdsvis mere og mindre udviklede lande.

Sammenholder vi befolkningen som helhed med indvandrere og efterkommere fra henholdsvis mere og mindre udviklede landegrupper, kommer der således markante forskelle til syne i aldersfordelingen.

Tabel 4: Den procentvise aldersfordeling for hele befolkningen samt for indvandrere og efterkommere fra henholdsvis mere og mindre udviklede landegrupper, 1998

	0-20 år	20-29 år	30-39 år	40-59 år	60 år og mere	I alt
Indvandrere fra mere udviklede lande	11	16	19	35	19	100
Indvandrere fra mindre udviklede lande	19	25	29	21	6	100
Efterkommere fra mere udviklede lande	55	17	11	11	6	100
Efterkommere fra mindre udviklede lande	96	4	-	-	-	100
Den øvrige danske befolkning	23	14	15	28	20	100

Kilde: Indvandrere i Danmark, bilagstabel 2b, p. 114

Den største afvigelse ses mellem efterkommere fra mere og mindre udviklede lande. Hvor efterkommerne fra mindre udviklede lande alle tilhører en børne- og ungdomsgruppe under 30 år, spredt efterkommerne fra mere udviklede lande sig på alle aldersgrupper. Det giver anledning til at konkludere, at gruppen af efterkommere langt fra har sammenfaldende behov og forudsætninger i relation til arbejdsmarkedet.

Indvandrergruppen fra mere udviklede lande udviser et aldersmønster, der har store ligheder med mønstret i den samlede befolkning. Tabellen viser samtidig, at denne indvandrergruppe er overrepræsenteret i de ældre årgange, som er godt på vej til at forlade arbejdsmarkedet. I

modsatning hertil har indvandrergruppen fra mindre udviklede lande en klar overvægt i de erhvervsaktive aldersgrupper mellem 20 og 40 år. Fordelingen kunne tale for en høj erhvervsfrekvens i indvandrergruppen fra mindre udviklede lande. Dette billede holder imidlertid ikke stik, når vi ser nærmere på den faktiske beskæftigelsesfordeling.

Tabel 5 illustrerer sammenhængen mellem herkomst og arbejdsmarkedssituation. Tabellen vidner om en skæv beskæftigelsesfordeling, når vi sammenholder de forskellige gruppers andel af henholdsvis befolkningen og arbejdsstyrken.

Tabel 5: Befolkningen fordelt på herkomst, landegruppe og arbejdsmarkedstilknytning pr. 1. januar 1997

	Andel af befolkningen	Andel af arbejdsstyrken	Andel af beskæftigede	Andel uden for arbejdsstyrken
Indvandrere fra mere udviklede lande	2,7%	2,3%	2,2%	3,0%
Indvandrere fra mindre udviklede lande	2,4%	1,9%	1,5%	3,0%
Efterkommere fra mere udviklede lande	0,4%	0,2%	0,2%	0,5%
Efterkommere fra mindre udviklede lande	0,9%	0,1%	0,1%	1,7%
Personer med dansk etnisk baggrund	93,7%	95,4%	96,0%	91,8%

Kilde: Indvandrere i Danmark, p. 50

Befolkningsgruppen af etniske danskere er for det første karakteriseret ved en over gennemsnitlig andel af arbejdsstyrken, men især af de beskæftigede på opgørelsestidspunktet. Befolkningsgruppen af indvandrere fra mere udviklede lande udgør en relativ mindre del af arbejdsstyrken og de beskæftigede end deres andel af befolkningen. Denne skævhed gør sig også gældende i beskedent omfang blandt efterkommerne fra den mere udviklede landegruppe.

Når vi vender blikket mod indvandrergruppen fra mindre udviklede lande, er skævheden yderligere uddybet, således at indvandrerne fra mindre udviklede lande er tydeligt underrepræsenterede i de beskæftigedes rækker.

Det er værd at lægge mærke til, at der er et brud på beskæftigelsesmønstret, når vi sammenligner indvandrere og efterkommere fra mindre udviklede lande, dvs. gruppen af etniske minoriteter.

Efterkommernes andel af arbejdsstyrken og beskæftigelsen er således sammenfaldende, hvor indvandrerne har en undergennemsnitlig beskæftigelse.

Dette forhold kan være en indikation på, at unge efterkommere fra mindre udviklede lande er på vej til at bryde mønstret fra forældre generationen og i langt højere grad vil vinde fodfæste på arbejdsmarkedet.

Resultaterne fra interviewrunden blandt etniske minoriteter tyder i samme retning. 8 af interviewgruppens 26 deltagere er efterkommere. Det er betegnende for denne gruppe, at de lægger stor vægt på at uddanne sig og skabe sig en karriere på det danske arbejdsmarked. Det er også kendetegnende, at de har en klar bevidsthed om, at de i sammenligning med forældre generationen i mange tilfælde er mønsterbrydere.

re:

"Jeg har altid villet uddanne mig, for jeg vil ikke ende som mine forældre, som fabriksarbejder eller hjemmegående". (Kvinde, 21 år, statsansat).

2.3.2 Uddannelse som rammebetingelse

Ledighedens og beskæftigelsens skæve socioøkonomiske fordeling er grundigt dokumenteret, når vi betragter arbejdsmarkedet som helhed⁷. Et hovedparameter for den socioøkonomiske tilknytning til arbejdsmarkedet er ofte stillingskategorien, som tilnærmelsesvis vil genspejle arbejdsstyrkens formelle uddannelsesniveau.

Som nævnt i indledningen sættes der i stigende grad fokus på gruppen af ikke-faglærte og kortuddannede med etnisk minoritetsbaggrund. Nyere undersøgelser har bekræftet, at ledigheden blandt ikke-faglærte eller kortuddannede etniske minoriteter udgør en særlig problemstilling, der stiller krav om ekstraordinære foranstaltninger⁸. Men spørgsmålet er, om denne gruppe er dominerende, hvis vi vurderer alle beskæftigede med etnisk minoritetsbaggrund. Tabel 6 giver en oversigt over den socioøkonomiske status blandt beskæftigede fra de forskellige indvandrer- og landegrupper.

Tabel 6: Beskæftigede lønmodtagere fordelt efter herkomst, landegruppe og socioøkonomisk status pr. 1. januar 1997

	Indvandrere fra mere udviklede lande	Indvandrere fra mindre udviklede lande	Efterkommere fra mere udviklede lande	Efterkommere fra mindre udviklede lande	Etniske danskere
Beskæftigede lønmodtagere i alt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Topledere	2,6%	0,5%	2,0%	0,4%	3,1%
Lønmodtagere på højeste niveau	16,8%	7,5%	14,6%	2,1%	11,9%
Lønmodtagere på mellemniveau	15,4%	6,6%	15,2%	3,5%	16,0%
Lønmodtagere på grundniveau	35,7%	40,0%	39,5%	36,9%	48,1%
Andre lønmodtagere	12,8%	26,0%	11,0%	17,6%	10,6%
Lønmodtagere uden nærmere angivelse	16,7%	19,4%	17,7%	39,6%	10,3%

Kilde: 'Indvandrere i Danmark', op.cit. p. 52

Note: Det højeste niveau refererer til arbejde på højeste færdighedsniveau, dvs. hovedsageligt akademiske jobfunktioner. Arbejde på mellemste niveau dækker især teknisk betonedede jobfunktioner inden for transport, produktion, handel og administration. Hertil kommer også jobfunktioner svarende til korte og mellemlange videregående uddannelser inden for undervisning, pleje og omsorg samt sundhedssektoren. Lønmodtagere på grundniveau er beskæftiget inden for ikke-faglært kontorarbejde.

⁷ Se bl.a. Års- og Kvartalsredegørelser fra de 14 AF-regioner, som til stadighed viser et mønster, hvor ikke-faglærte og kortuddannede generelt bærer en overgennemsnitlig ledighedsbyrde i sammenligning med deres andel af den regionale arbejdsstyrke.

⁸ Jf. "På vej mod job", op.cit.

bejde, servicejobs og lignende. Andre lønmodtagere er en restgruppe, der bl.a. indbefatter rengøring, vagtpersonel samt manuelle jobfunktioner i den produktive sektor. Endelig antages det, at gruppen af lønmodtagere uden nærmere angivelse i vidt omfang dækker personer med beskæftigelse på ikke-faglærte erhvervsområder, jf. oplysninger i 'Statistik om de etniske minoriteter i Danmark', Mellemløbeligt Samvirke 1999.

Andelen af lønmodtagere på et såkaldt grundniveau dominerer i samtlige grupper. Endvidere er det iøjnefaldende, at etniske minoriteter fra mere udviklede lande udgør en markant højere andel af lønmodtagere på højeste niveau sammenlignet med etniske danskere. Tabellen tyder hermed på, at gruppen af indvandrere fra mere udviklede landegrupper oprindeligt er kommet til Danmark som en ressourcestærk gruppe hvad angår både uddannelse og jobstatus og endvidere, at denne socioøkonomiske placering generelt er videregivet til efterkommerne.

For både indvandrere og efterkommere fra mindre udviklede landegrupper er det betegnende, at de i sammenligning med de øvrige grupper dominerer inden for kategorierne af lønmodtagere uden nærmere angivelse samt andre lønmodtagere. Lægges hertil deres andel af lønmodtagere på grundniveau kan det konkluderes, at de i vid udstrækning er placeret i jobfunktioner på forskellige dele af det ikke-faglærte arbejdsmarked.

Det næste spørgsmål vil være, om den lave socioøkonomiske status rent faktisk modsvarer det formelle uddannelsesniveau i gruppen af indvandrere og efterkommere fra mindre udviklede lande.

Tabel 7 illustrerer sammenhængen mellem formelt uddannelsesniveau og faktisk arbejdsstilling blandt indvandrere og efterkommere fra henholdsvis mere og mindre udviklede landegrupper – i dette tilfælde opdelt i en gruppe fra Norden, EU og Nordamerika samt en gruppe fra øvrige lande.

Tabel 7: Beskæftigede indvandrere og efterkommere fordelt på uddannelse og arbejdsstilling, november 1995 i procent

	1. gruppe med grundskole 1)	2. gruppe med grundskole 2)	1. gruppe med erhvervsfaglig uddannelse	2. gruppe med erhvervsfaglig uddannelse	1. gruppe med videregående uddannelse	2. gruppe med videregående uddannelse
Beskæftigede i alt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Selvstændige, m.v.	10,6%	10,4%	10,5%	12,3%	7,8%	9,4%
Overordnede funktionærer	12,3%	3,7%	17,1%	10,3%	71,4%	64,9%
Funktionærer i øvrigt	22,1%	11,4%	34,7%	34,5%	8,8%	11,3%
Faglærte arbejdere	5,3%	6,7%	18,5%	20,9%	1,0%	1,5%
Ikke-faglærte arbejdere	34,7%	35,2%	13,5%	15,2%	3,3%	5,2%
Beskæftigelse uoplyst 3)	15,1%	32,7%	5,7%	6,9%	7,7%	7,7%

Kilde: Egen tilvirkning efter 'Indvandrere i Danmark', op.cit. pr. 63

1) 1. gruppe omfatter indvandrere og efterkommere fra Norden, EU og Nordamerika

- 2) 2. gruppe omfatter indvandrere og efterkommere fra øvrige lande
- 3) Det gælder især for indvandrere og efterkommere med grundskole som højeste uddannelse, at der i vid udstrækning mangler oplysninger om deres arbejdsstilling.

Det fremgår af tabellen, at indvandrere og efterkommere fra øvrige lande som helhed er overrepræsenterede i gruppen af selvstændige, uden at der er tale om markante forskelle i hyppigheden. En mere fremtrædende forskel forekommer i gruppen af overordnede funktionærer, hvor indvandrere og efterkommere fra Norden, EU og Nordamerika er relativt højere repræsenteret end de øvrige indvandrergrupper. Det er dog værd at bemærke den store andel af overordnede funktionærer blandt indvandrere og efterkommere fra øvrige lande, der har gennemført en videregående uddannelse.

I tabel 8 er uddannelsesgrupperne yderligere kategoriseret i beskæftigede og ledige. Tabellen afspejler en tydelig tendens til, at ledighedsprocenten falder i takt med uddannelsesniveaet. Men tabellen antyder også, at det ikke alene er uddannelsesniveaet, der er afgørende for, om etniske minoriteter er beskæftigede eller ledige. Det fremgår således, at andelen af ledige med en videregående uddannelse ligger betydeligt højere blandt indvandrere og efterkommere fra øvrige lande end fra Norden, EU og Nordamerika.

Tabel 8: Indvandrere og efterkommere i arbejdsstyrken fordelt efter uddannelsesniveau og beskæftigelsesstatus, november 1995

	Beskæftigede	Ledige	I alt
Indvandrere og efterkommere fra Norden, EU og Nordamerika			
Med grundskole	86%	14%	100%
Med erhvervsfaglig uddannelse	90%	10%	100%
Med videregående uddannelse	94%	6%	100%
Indvandrere og efterkommere fra øvrige lande			
Med grundskole	75%	25%	100%
Med erhvervsfaglig uddannelse	79%	21%	100%
Med videregående uddannelse	84%	16%	100%

Kilde: Indvandrere i Danmark, op,cit., p. 64

Det tilgængelige talmateriale giver samlet grundlag for at konkludere, at etniske minoriteter fra såkaldt mindre udviklede lande udviser en beskæftigelsesstruktur, der ikke grundlæggende afviger fra strukturen blandt andre etniske grupper på arbejdsmarkedet. Generelt gælder det, at jo bedre uddannet etniske minoriteter er, desto højere placerer de sig i arbejdsmarkedets jobhierarki – og desto bedre udsigter har de til at opnå fodfæste på det ordinære arbejdsmarked.

Men samtidig er det vigtigt at være opmærksom på de niveauforskelle, der adskiller etniske minoriteter fra mindre udviklede landegrupper fra såvel etniske danskere som fra indvandrere og efterkommere med herkomst i Norden, EU og Nordamerika. Uafhængigt af det formelle uddannelsesniveau bærer indvandrere og efterkommere fra øvrige lande i alle tilfælde en markant højere del af ledighedsbyrden end de andre grupper.

De samme tendenser har gjort sig gældende i interviewgruppen. Som vi siden skal komme nærmere ind på, udgør den ringe adgang til henholdsvis praktikpladser som led i en dansk erhvervsuddannelse og meritoverførsel af uddannelser fra oprindelseslandet en væsentlig barriere for etniske minoriteters uddannelses- og beskæftigelsesmuligheder.

Det næste skridt vil være at vurdere, om de generelle arbejdsmarkedstendenser for indvandre- re og efterkommere fra mindre udviklede lande også gør sig gældende i den statslige sektor. Det spørgsmål belyses nærmere i de kommende afsnit.

2.4 Etniske minoriteter i den offentlige sektor

2.4.1 Lav repræsentation i den offentlige sektor

Tabel 9 illustrerer, hvordan beskæftigede indvandrere og efterkommere fordeler sig på bran- cher og erhvervssektorer.

Tabel 9: Beskæftigede fra udvalgte landegrupper, fordelt procentvis på hovederhverv, 1.1.1997

	Danmark	Tidl. Jugoslavien	Tyrkiet	Pakistan	Øvrige Asien
Landbrug og fiskeri, energi og vandforsyning	5,2	1,7	2,0	0,6	2,5
Industri	17,8	34,3	26,6	12,8	25,0
Bygge og Anlæg	6,0	2,5	0,7	0,1	1,0
Handel, hotel og restaurant	17,8	15,3	36,4	40,4	31,6
Transport, post og telekommunikation	6,7	7,8	5,3	13,7	5,2
Finansvirksomhed og forretningsser- vice	11,0	15,7	10,4	13,4	12,9
Offentlige og per- sonlige tjeneste- ydelser 1)	35,0	22,5	16,6	14,0	20,4
Uoplyst erhverv	0,5	0,2	2,0	5,0	1,4
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Statistik om de etniske minoriteter i Danmark, Mellempøkkeligt Samvirke 1999, p. 53.

Note 1) De statslige institutioner er her slået sammen med den samlede offentlige sektor. I beregningen indgår således også den kommunale og amtskommunale beskæftigelse.

Tabellen giver for det første grund til at konkludere, at etniske minoriteter fra såkaldt mindre udviklede lande i langt mindre grad end danskere er beskæftiget inden for den offentlige sek- tor som helhed. Den offentlige sektor tegner sig generelt for godt en trediedel af den samlede

beskæftigelse på arbejdsmarkedet. I kontrast hertil udgør den offentlige beskæftigelse blandt visse minoritetsgrupper kun omkring 15%, mens andre grupper har en lidt større andel.

Til sammenligning har nogle af grupperne en over gennemsnitlig beskæftigelse inden for industrierhvervene. Den høje repræsentation inden for forretningsservice dækker især over ansættelsesforhold inden for rengøringsbranchen.

Samlet må det konkluderes, at etniske minoriteter er relativt svagt repræsenteret inden for den offentlige sektor, mens de har en dominerende placering inden for private serviceerhverv samt hotel – og restaurationsbranchen og industrierhverv. Der er således i stor udstrækning tale om ikke-faglærte jobområder, og den branchefordelte beskæftigelse bekræfter herved det tidligere billede af etniske minoriteters fordeling på stillingsniveauer.

2.5 Etniske minoriteter i staten – hvem og hvor mange?

2.5.1 Andelen af indvandrerbefolkningen og andelen af statsansatte

Af statens godt 200.000 ansatte udgør indvandrere og efterkommere fra mere og mindre udviklede lande i alt knapt 8000 medarbejdere svarende til lidt under 4% af samtlige statsansatte. Der er således tale om en vis underrepræsentation i sammenligning med, at mindretalsbefolkningen i alt tegner sig for 7% af befolkningen som vist i det ovenstående.

Denne skævhed bliver yderligere uddybet, når vi alene betragter andelen af statsansatte indvandrere og efterkommere fra mindre udviklede lande. Denne gruppe omfatter samlet omkring 2000 statsansatte svarende til 1% af alle statslige medarbejdere.

Tabel 10 danner et samlet overblik over fordelingen af statsansatte indvandrere og efterkommere fra henholdsvis mere og mindre udviklede lande.

Tabellen bekræfter det generelle beskæftigelsesmønster, som vi har set i det foregående. Langt størsteparten af de statsansatte indvandrere og efterkommere udgøres af personer med enten skandinavisk, vesteuropæisk eller nordamerikansk herkomst, dvs. personer fra Norge, Sverige, Tyskland, Storbritannien samt USA. Medarbejdere fra denne landegruppe tegner sig således for knapt 60% af den samlede minoritetsbeskæftigelse i statsinstitutioner, idet andelen af tyskfødte ansatte alene omfatter de 20% heraf. Tæt på de nævnte lande følger endvidere andelen af statsansatte med polsk baggrund.

Det er dog værd at bemærke, at det største antal statsansatte med etnisk minoritetsbaggrund efter de ovennævnte lande er indvandrere og efterkommere med herkomst i Tyrkiet og landene fra det tidligere Jugoslavien.

Tabel 10: Indvandrere og efterkommere i procent af indvandrerbefolkningen, 1998 og af statsansatte, 1999

Landegrupper med mere udviklet status	Andel af samtlige indvandrere og efterkommere		Andel af statsansatte indvandrere og efterkommere	
	Hele tal	Procent	Hele tal	Procent
Norge	14.177	4,1%	455	5,8%

Sverige	14.230	4,1%	684	8,7%
Tyskland	25.038	7,2%	1.207	15,4%
Storbritanien	11.591	3,3%	617	7,9%
USA og Canada	7.862	2,3%	505	6,4%
Øvrige lande i Skandinavien sammenlagt	-	-	306	3,9%
Øvrige lande i Vest- og Sydeuropa sammenlagt	-	-	822	10,5%
Lande fra det tidligere Jugoslavien, sammenlagt	37.418	10,8%	351	4,5%
Øvrige lande i Østeuropa og det tidligere Sovjet sammenlagt	-	-	748	9,5%
Japan	-	-	62	0,8%
Australien og New Zealand	-	-	59	0,7%
Lande grupper med mindre udviklet status				
Tyrkiet	45.008	13,0%	268	3,4%
Iran	12.264	3,5%	178	2,3%
Øvrige lande i Mellemøsten	-	-	241	3,1%
Indien og Sri Lanka	-	-	132	1,7%
Pakistan og Bangladesh 1)	16.353	4,7%	155	2,0%
Vietnam	10.242	3,0%	82	1,0%
Filippinerne	-	-	118	1,5%
Det øvrige Central- og Sydøstasien sammenlagt	-	-	243	3,1%
Lande i Syd- og Mellemamerika samt Vestindien sammenlagt	-	-	202	2,6%
Lande i Afrika sammenlagt	-	-	388	4,9%
Øvrige	-	-	16	0,2%

Kilde: Egen tilvirkning efter særkørsel fra Danmarks Statistik, foråret 1999 samt Indvandrere i Danmark, 1998, bilagstabel 2a
1) Samlede andel af indvandrerbefolkning dækker alene Pakistan

I en samlet vurdering af den etniske spredning blandt statsansatte må det imidlertid konkluderes, at der er tale om en vis 'skævvridning', når vi sammenligner den generelle sammensætning af etniske minoriteter med andelen af statsansatte. For de mere udviklede lande i Norden, Vest- og Sydeuropa samt USA er der en klar tendens til overrepræsentation blandt de statsansatte, hvorimod personer fra det tidligere Jugoslavien kun er halvt repræsenteret på statslige arbejdspladser i sammenligning med deres befolkningsandel.

I tabel 11 er de statsansatte indvandrere og efterkommere endvidere fordelt på aldersgrupper. Tabellen bekræfter for det første det ovenstående billede af, at der er tale om meget betydelige forskelle i repræsentationen blandt statens medarbejdere, når vi sammenholder indvandrere og efterkommere fra henholdsvis mere og mindre udviklede lande. Sammenlagt udgør etniske

minoriteter fra såkaldt mindre udviklede lande en fjerdedel af de statsansatte indvandrere og efterkommere i modsætning til især indvandrere fra såkaldt mere udviklede lande, der omfatter næsten 70% af alle indvandrere og efterkommere på statslige arbejdspladser.

Det er dog værd at bemærke, at der er en meget jævn fordeling, når vi alene betragter aldersgruppen under 25 år, der bl.a. må antages at indbefatte elever under uddannelse i statslige institutioner. Når vi husker, at efterkommerne fra mindre udviklede lande langt overvejende befinder sig i de yngste aldersgrupper, afspejler tabellen således også, at gruppen af unge efterkommere fra mindre udviklede lande er forholdsmæssigt stærkt repræsenteret på statslige arbejdspladser, når der sammenlignes med deres generelle aldersfordeling og befolkningsandel.

Tabel 11: Statsansatte indvandrere og efterkommere fra mere og mindre udviklede lande fordelt på aldersgrupper, 1999

	Indvandrere fra mere udviklede lande	Indvandrere fra mindre udviklede lande	Efterkommere fra mere udviklede lande	Efterkommere fra mindre udviklede lande
Under 20 år	40	20	17	24
20-24 år	165	147	86	102
25-29 år	457	209	84	19
30-39 år	1324	724	174	11
40-49 år	1507	494	143	9
50-59 år	1371	213	29	0
60-64 år	258	31	6	0
65-69 år	111	17	3	0
Over 69 år	39	3	2	0
I alt	5272	1858	544	165
I alt andel af statsansatte indvandrere og efterkommere	67.3%	23.7%	6.9%	2.1%

Kilde: Særkørsel fra Danmarks Statistik, foråret 1999

2.5.2 Etniske minoriteter fordelt på statslige jobfunktioner

Med tabel 12 er de statsansatte yderligere opdelt på uddannelsesgrupper og jobfunktioner. Det skal bemærkes, at tabellen alene bygger på oplysninger fra surveyen blandt ledelsesrepræsentanter i undersøgelsen. Som det siden vil fremgå, er det ensbetydende med, at ikke alle statsinstitutioner er repræsenteret i opgørelsen. Tabellen er således behæftet med en vis usikkerhed, men tegner dog et billede af de generelle tendenser inden for alle typer af statsinstitutioner.

Tabel 12: Statsansattes fordeling på uddannelsesgrupper og jobfunktioner på de statslige arbejdspladser, der indgår i undersøgelsen

Uddannelsesgrupper og jobfunktioner	Etniske minoriteters andel af alle	Gennemsnitlig antal ansatte pr. arbejdsplads	Gennemsnitlig antal ansatte med etnisk minoritetsbaggrund
Ikke-faglærte medarbejdere inden for driftsfunktioner	3.8%	29.4	1.1
Medarbejdere med faglært uddannelse, etatsuddannelse, kort videregående uddannelse, m.v. inden for drift og administration	1.4%	40.4	0.6
Medarbejdere med faglært uddannelse, etatsuddannelse, kort- og mellemlang videregående uddannelse, m.v. inden for kundekontakt og sagsbehandling	0.2%	30.7	0.1
Medarbejdere med faglært uddannelse, kort- og mellemlang videregående uddannelse, m.v. inden for undervisning	0.4%	10.8	0.1
Medarbejdere med lang videregående uddannelse inden for undervisning og forskning	8.8%	13.7	0.9
Medarbejdere med lang videregående uddannelse inden for akademisk administration og sagsbehandling	1.1%	13.6	0.2
Medarbejdere med mellemlang- og lang videregående uddannelse inden for udvikling og formidling	5.6%	2.5	0.1
Medarbejdere med ledelsesmæssige funktioner inden for drift og administration	0.6%	2.5	0.0
Medarbejdere med højere ledelsesmæssige funktioner	0.2%	5.6	0.0

Kilde: survey blandt ledelsesrepræsentanter

Faglærte og kortuddannede inden for drift og administration

Tabellen dokumenterer, at faglærte og kortuddannede medarbejdere inden for drifts- og administrationsfunktioner gennemsnitligt udgør den største fag- og funktionsgruppe på de medvirkende arbejdspladser med et gennemsnit pr. arbejdsplads på omkring 40 ansatte. Det er derfor værd at bemærke, at etniske minoriteter kun i meget beskedent omfang indgår i denne jobgruppe i staten.

Som vi siden skal se, er gruppen dog repræsenteret blandt interviewpersonerne og udgør en forholdsvis stor andel heraf. Jobfunktionerne spænder bredt fra postarbejde og administrative opgaver til universitetsbetjent og konstabel. Kendetegnende for personerne i denne gruppe er, at de alle har været i gang med erhvervsfaglige uddannelsesforløb på fagområder, hvor de ikke er beskæftiget i dag. Som vi har set i det foregående kapitel, er denne situation især begrundet i manglende praktikpladsmuligheder:

”Praktikplads efter teknisk skole var det sværeste. 200 ansøgninger og afslag hele vejen igennem...” (Mand, 26 år, statsansat)

Direkte kundekontakt og sagsbehandling

Den næststørste gruppe består af medarbejdere inden for direkte kundekontakt og sagsbehandling med et gennemsnit på omkring 30 medarbejdere. Jobfunktionerne i denne gruppe har en stor spændvidde og indbefatter bl.a. vagtjeneste, socialrådgivning, AF-vejledning, so-

cialpædagogiske klientfunktioner, S-togrevisorer, m.v. Igen er det iøjnefaldende, at etniske minoriteter er meget svagt repræsenteret inden for disse jobtyper.

Enkelte af jobfunktionerne i denne gruppe er imidlertid også repræsenteret blandt interviewdeltagerne. En kvindelig interviewperson fik i sin tid ansættelse i DSB efter egen henvendelse. I dag er hun ansat som overassistent:

"Min far har arbejdet i DSB i 17 år, men ikke her, hvor jeg er ansat. Ikke desto mindre har det betydet, at jeg kendte DSB i forvejen. Hos os er jeg den eneste ansatte med min baggrund, men jeg ved ikke, hvor mange der søger..."

En anden af de kvindelige interviewpersoner er i øjeblikket i praktik på Arbejdsformidlingen. Hun fortæller:

*"I kraft af mine sprogkunderskaber varetager jeg rådgivning af bl.a. tyrkere med hensyn til deres rettigheder og pligter. Er med til at lægge handlingsplaner.
-Er du ansat på grund af dine etniske kvalifikationer?
-Nej, men jeg bliver alligevel benyttet meget som tolk.." (Kvinde, 21 år, statsansat).*

Ikke-faglærte funktioner

På samme niveau befinder sig gruppen af ikke-faglærte medarbejdere inden for driftsfunktioner såsom rengøring, ikke-faglærte kontorfunktioner og andre forefaldende servicefunktioner. Flere interviewdeltagere har i kortere eller længere perioder været beskæftiget inden for rengøring. En kvindelig deltager har haft ansættelse på den samme statslige arbejdsplads i mere end 15 år inden for rengøringsområdet. Hun har denne opfattelse af beskæftigelsesmulighederne for etniske minoriteter:

"I visse jobtyper kan etniske minoriteter få job, f.eks. i rengøring. Men jeg kender kun ganske få af de unge indvandrere, der har gode uddannelser, og jeg ved ikke, om de har fået arbejde..." (Kvinde, 40 år, statsansat).

Jobfunktioner for videregående uddannede

Først længere nede på skalaen møder vi grupperne af akademisk uddannede medarbejdere inden for henholdsvis undervisning og forskning samt akademisk administration og sagsbehandling. For disse grupper er der tale om et gennemsnitligt antal medarbejdere på 13-15 personer i svarinstitutionerne.

Rettes blikket mod medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund, tegner der sig et anderledes fordelingsmønster. Den højeste andel af etniske minoriteter registreres inden for gruppen af ansatte med lang videregående uddannelse, der er beskæftiget i undervisnings- og forskningsfunktioner. Etniske minoriteter udgør her en andel på næsten 10% af alle ansatte inden for gruppen.

Et lignende mønster viser sig for etniske minoriteter med videregående uddannelse og ansættelse inden for udviklings- og formidlingsfunktioner. I denne gruppe befinder sig bl.a. udviklingskonsulenter, museumsansatte, kunstneriske faggrupper, m.v. Til sammenligning udgør denne gruppe i gennemsnit mindre end en procent, når vi betragter det samlede antal ansatte i de deltagende institutioner. Der er hermed tale om en meget klar overrepræsentation af etniske minoriteter i fag- og funktionsgruppen inden for udvikling og formidling.

Som det senere vil fremgå, har en stor andel af interviewdeltagerne været i besiddelse af en mellemlang eller lang videregående uddannelse. Jobfunktionerne i gruppen strækker sig fra Edb/IT-området til lektorer på højere læreanstalter og ingeniører med forskellige specialer. Blandt de statsansatte relaterer arbejdsopgaverne sig både til undervisning og forskning.

Ledelsesfunktioner

Endelig er det værd at lægge mærke til, at etniske minoriteter med ledelsesmæssige funktioner inden for drift og administration er klart underrepræsenteret i forhold til normalfordelingen. Det gælder både i surveyen og i arbejdsmarkedsstatistikken generelt. Surveyen dokumenterer, at etniske minoriteter kun udgør 0.6% (9 personer) af de ca. 1600 ledere og mellemledere, der er ansat på de responderende institutioner. Tilsvarende er der kun en enkelt person i interviewgruppen, der kan indpasses i denne stillingskategori. Jobfunktionen er i dette tilfælde postmester med ledelsesansvar for 300 medarbejdere.

Tabel 13: Statsansatte indvandrere og efterkommere fordelt på arbejdsmarkedsstatus og herkomst

	Indvandrere				Efterkommere				I alt	
	Mere udviklede lande		Mindre udviklede lande		Mere udviklede lande		Mindre udviklede lande			
Militært arbejde	85	2%	72	4%	61	11%	40	24%	258	35
Ledelsesarbejde på højt plan	142	3%	31	2%	8	1%	2	1%	183	2%
Højt kvalifikationsniveau	2714	51%	576	31%	188	35%	26	16%	3504	45%
Mellemhøjt kvalifikationsniveau	555	11%	197	11%	57	10%	12	7%	821	10%
Kontorarbejde	448	8%	176	9%	86	16%	41	25%	751	10%
Salgs- og servicearbejde	138	3%	54	3%	40	7%	8	5%	240	3%
Arbejde i landbrug, gartneri, m.v.	36	1%	7	0%	5	1%	1	1%	49	1%
Håndværkspræget arbejde	95	2%	38	2%	7	1%	3	2%	143	2%
Proces- og maskinopratørarbejde	44	1%	22	1%	8	1%	3	2%	77	1%
Andet arbejde	454	9%	494	27%	40	7%	13	8%	1001	13%
Uoplyst	561	11%	191	10%	44	8%	16	10%	812	10%
I alt	5272		1858		544		165		7839	

Kilde: Særkørsel fra Danmarks Statistik, foråret 1999

Som supplement til surveyens oplysninger indeholder tabel 13 en oversigt over den samlede fordeling på forskellige jobtyper for statsansatte indvandrere og efterkommere fra både mere og mindre udviklede landegrupper. Tabellen bekræfter i store træk billedet af en tendens til polarisering i henholdsvis ikke-faglærte jobtyper (andet og uoplyst arbejde) og i jobfunktioner på et højt og mellemhøjt kvalifikationsniveau.

2.5.3 Polarisering i beskæftigelsesmønstret

Tabellen vidner ligeledes om, at indvandrere og efterkommere *uanset* herkomst har en meget ringe repræsentation inden for håndværksprægede og procesindustrielle fag- og erhvervsområder. Tabellen giver således grund til at antage, at det generelt er vanskeligt for indvandrere og efterkommere at gøre sig gældende inden for traditionsbundne håndværks- og specialarbejderområder.

Samlet giver de foreliggende oplysninger anledning til at konkludere, at der spores en vis polarisering i beskæftigelsesmønstret blandt statsansatte indvandrere og efterkommere fra såkaldt mindre udviklede lande. Som helhed gælder det, at etniske minoriteter enten er ansat i akademiske eller i ikke-faglærte uddannelsesgrupper og jobfunktioner. Derimod er der en klar tendens til, at etniske minoriteter kun har en lav repræsentation inden for de mellemliggende jobområder, der stiller krav om erhvervsfaglig eller kort videregående uddannelse.

Undersøgelsen tyder således klart i retning af, at etniske minoriteter i staten overvejende *enten* er placeret i ikke-faglige jobfunktioner inden for driftsmæssige områder som rengøring, vagt-tjeneste, forefaldende kontoropgaver og lignende - *eller* har vundet fodfæste som højtuddannede inden for akademiske jobtyper, der rækker fra undervisning og forskning til sagsbehandling, administration samt og udviklings- og formidlingsopgaver.

Når vi betragter det statslige beskæftigelsesmønster blandt etniske minoriteter, er der hermed grund til at være opmærksom på den ujævne fordeling på uddannelsesgrupper og jobfunktioner. Det statslige beskæftigelsesmønster svarer således til etniske minoriteters generelle beskæftigelsesfordeling, som vi så det fremstillet i tabel 6 over beskæftigedes fordeling på herkomst, landegruppe og socioøkonomisk status.

Undersøgelsen giver dermed grund til at pege på den lave repræsentation af etniske minoriteter inden for erhvervsfaglige og teknisk betonedede specialarbejderfunktioner, der både i den statslige og private sektor er præget af en stærk fagtradition i Danmark. Set i et bredere arbejdsmarkedsperspektiv kommer hertil også den lave repræsentation inden for korte- og mellemlange uddannelser, der retter sig mod offentlige jobfunktioner inden for undervisning, pleje og omsorg samt sundhedsfaglige jobområder.

Der er samtidig grund til at være opmærksom på, at beskæftigelsesstrukturen blandt etniske minoriteter i vid udstrækning afspejler kvalifikationsstrukturen, hvor der ligeledes ses en tendens til polarisering mellem længerevarende uddannelse og ikke-faglært eller jobtillært status.

3. Med forskelligheden som fællestræk – profiler i interviewgruppen

3.1 Indledning

Med den kvalitative interviewundersøgelse har sigtet været at analysere, hvilke forudsætninger, kompetencer og værdier der påvirker den enkelte deltagers vilje og evne til at indgå aktivt og positivt i en ny og fremmed kontekst på det danske arbejdsmarked. Som nævnt i det indledende kapitel har målet været at tegne en række eksemplariske og idealtypiske profiler af etniske minoriteter, der på undersøgelsestidspunktet var enten statsansatte eller ledige.

Den kvalitative metode giver ikke grundlag for at fremkomme med generelle udsagn om statsansatte og ledige med etnisk minoritetsbaggrund – endsige om etniske minoriteter som helhed i det danske samfund.

Med den kvalitative metode er det imidlertid muligt at gennemføre en dybtgående og nuanceret analyse af de personhistorier, der ligger til grund for den enkelte interviewcase. Metoden giver herved også grundlag for at vurdere, hvilke årsagssammenhænge der kan være mellem personernes arbejdsmarkedsstatus og kompetencemæssige forudsætninger på den ene side og rammebetingelserne for rekruttering af medarbejdere til statslige arbejdspladser på den anden side.

Det lader sig netop gøre, fordi analysen af personprofiler baserer sig på en lang række forudsætninger, der kan betegnes som personernes samlede kompetencegrundlag. Med dette begreb sigter vi ikke snævert på de faglige kvalifikationer, men inddrager tværtimod en bred vifte af kompetencer, der er med til at afgøre, hvilke valg den enkelte træffer i forhold til uddannelse og arbejdsliv, og hvilke muligheder den enkelte har på det danske arbejdsmarked.

Med det arbejds- og uddannelsesmæssige kompetencegrundlag er der i analysen sat fokus på interviewpersonernes konkrete erhvervs erfaringer og formelle skole- og uddannelsesbaggrund. Heri indgår - ud over den fagligt-tekniske og alment-faglige kompetence – også personernes værdinormer og holdninger til, hvilken betydning arbejdet har for livskvaliteten og selvopfattelsen. Til den arbejdsmæssige kompetence hører endvidere det netværk og de kontaktflader til faglige miljøer og konkrete arbejdspladser, som den enkelte er i besiddelse af og kan benytte i tilfælde af midlertidig ledighed eller som en karrierebane.

Erfaringsmæssigt vil både de formelt/faglige og uformelle/holdningsmæssige arbejdsforudsætninger spille en vigtig rolle for den enkeltes bevidste og ubevidste valg og strategier i forhold til jobsøgning, efteruddannelse og videre opbygning af en arbejdsmarkedskompetence. De arbejds- og uddannelsesmæssige forudsætninger vil derfor i nogle tilfælde stille sig afgørende i vejen for beskæftigelsen – og i andre eksempler være den stærke drivkraft, der nedbryder andre barrierer for integrationen på arbejdsmarkedet.

Holdningen til læring spiller således også en vigtig rolle for den enkeltes arbejdsmarkedstilknytning i en tid, hvor nye kompetencekrav opstår og stiller krav til arbejdsstyrkens evne og vilje til videre kvalificering. En lang række uddannelses- og aktiveringsprojekter har vidnet om, at mange kortuddannede har et meget snævert læringsbegreb, der sætter lighedstegn mellem det lærte og den umiddelbare nytteværdi i forhold til en jobsøgning eller en konkret

jobsituation. Det er også påvist, at en snæver, nytteorienteret læringsforståelse kan blive en barriere for at tilpasse sig arbejdsmarkedets kompetencekrav.

Med begrebet om det personlige kompetencegrundlag har analysen rettet sig mod interviewpersonernes selvopfattelse og identitetsfølelse for at danne et indtryk af, hvordan disse faktorer har indvirket på personernes arbejdsmarkedsstatus og jobsituation. Til det personlige kompetencegrundlag tæller også indikatorer som køn og alder.

Med det sociokulturelle kompetencegrundlag har målet været at belyse den sociale 'fernis' af traditioner, værdier og 'hverdagsbevidsthed', som interviewpersonerne hver især bærer med sig fra det sociale og kulturelle baggrundsmiljø. Livsformbegrebet spiller en væsentlig rolle i denne sammenhæng. Med livsformanalysen vurderer vi, hvilken status arbejdslivet og familielivet har i den enkeltes tilværelse, og herved også hvilke ambitioner interviewpersonen knytter til jobbet og til engagementet på arbejdspladsen.

De kommende afsnit indeholder en nærmere gennemgang og analyse af interviewdeltagernes forudsætninger og personprofiler.

3.2 Mellem hjemlande – et signalement af interviewgruppen

3.2.1 Hvem har deltaget?

Den kvalitative interviewundersøgelse baserer sig på interviews med 16 beskæftigede inden for den statslige sektor samt 10 ledige. Begge grupper er omfattet af både indvandrere og efterkommere – og endvidere af såvel danske statsborgere som personer med udenlandsk statsborgerskab. De medvirkende har desuden repræsenteret en bred vifte af nationaliteter, som det fremgår nedenfor af skemaerne 3 og 4.

Som nævnt i indledningen er begreberne om indvandrere og efterkommere samlebetegnelser for forskellige grupper. Såvel de statsansatte som de ledige i interviewgruppen omfatter således både arbejdskraftindvandrere, familiesammenførte og personer med flygtningestatus.

Der ligger hermed forskellige årsager til grund for deltagernes bosættelse og etablering i Danmark. Arbejdskraftindvandrerne i interviewgruppen tilhører ikke den første generation af såkaldte gæstarbejdere, der kom til landet i slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne. Arbejdskraftindvandrerne i undersøgelsen udgør derimod en anden bølge af 1. generationsindvandrere, der har bosat sig i løbet af 1980'erne. Efterkommerne blandt interviewpersonerne er enten født i Danmark af indvandrede forældre eller tilflyttet i den tidlige barndom. Andre i gruppen er kommet som flygtninge eller familiesammenførte. Den sidste kategori dækker i enkelte tilfælde personer, der har giftet sig med etniske danskere. De danske giftermål er årsagen til, at de nu tilhører gruppen af etniske minoriteter i Danmark. Deltagerne kan grupperes som vist i skema 2.

Størsteparten af interviewpersonerne – svarende til 70% - har erhvervet dansk statsborgerskab. Hertil kommer udenlandsk statsborgerskab fra Afghanistan, Bosnien, Egypten, Indien og Iran. En enkelt deltager er statsløs palæstinenser.

Med hensyn til køns- og aldersfordelingen er der en overvægt af mænd blandt interviewpersoner svarende til 17 mænd mod 9 kvinder. Aldersmæssigt er kønnene jævnt fordelt, og den

samlede gruppe er kendetegnet ved en aldersspredning fra 21 til 53 år og repræsenterer herved næsten det generelle aldersspænd i arbejdsstyrken.

Skema 2: Interviewgruppen fordelt på indvandrere og efterkommere

Indvandrere		Efterkommere	
Arbejdskraftindvandrere:	3		
Flygtninge:	11	Efterkommere:	8
Familiesammenførte:	4		

Kilde: Den kvalitative interviewrunde blandt statsansatte og ledige med etnisk minoritetsbaggrund

3.2.2 Hvorfor ophold i Danmark?

Gruppen af arbejdskraftindvandrere er primært kommet til Danmark ud fra et jobperspektiv, mens den familiemæssige tilknytning i andre tilfælde har været det afgørende motiv for bosættelsen.

Hovedparten af efterkommere i interviewgruppen opfatter Danmark som deres naturlige hjemland, uanset om de er født og opvokset i landet eller er kommet hertil i løbet af den tidlige barndom. En ung kvinde med tyrkisk baggrund fortæller:

”Jeg har boet her hele mit liv. Mine forældre var ikke så restriktive, så jeg har haft fri adgang til det danske samfund. Skolegang, lejrture, osv. Jeg er både dansker og tyrker.”

Generelt gælder det for indvandrere og efterkommere, at de ikke har styret målet mod Danmark, da familien i sin tid drog fra hjemlandet for at tjene penge i udlandet. En efterkommer skildrer, hvordan faderen oprindeligt nåede frem til Danmark, da han havde besluttet sig for at søge arbejde i udlandet:

”Oprindeligt ville min far til Iran, men ved et tilfælde tog han videre til Schweiz. Derfra gik turen videre til Tyskland, hvor han tilfældigvis mødte en afghaner, som gjorde opmærksom på Danmark. Så her endte han ved et tilfælde...” (Mand, 33 år, ledig).

Vender vi blikket mod gruppen af flygtninge i undersøgelsen, varierer deres opholdsperiode fra 6 til 24 år. Hermed er der også store forskelle i deres forankringsfølelse. Gennemgående har der heller ikke for denne gruppe været tale om et bevidst nationalt valg, og generelt skyldes det tilfældighedernes spil, at endestationen blev Danmark. En af personerne fortæller:

”Vi flygtede fra Vietnam i 1975, da kommunisterne overtog magten, og amerikanerne forlod landet. Flugten foregik i båd, og efter at have flydt rundt i flere dage på det åbne hav, blev vi samlet op af et AP-Møller skib. Jeg ville gerne have været til USA, fordi min søster og andre familiemedlemmer var kommet der til. USA nægtede dog i første omgang at modtage os, og vi måtte overveje andre steder at tage hen. Senere accepterede USA alligevel at modtage os, men da ville vi ikke alligevel, og så blev det i stedet Danmark.”

3.3 Med familien som forankringspunkt

3.3.1 Kontakten til oprindelseslandet

Det gælder for mere end halvdelen af interviewpersonerne, at en del af den nærmeste familie i dag er bosiddende i Danmark, dvs. børn og ægtefæller, forældre eller søskende. I nogle tilfælde er den herboende familiekreds endda udvidet med onkler, tanter, m.v.

Langt den overvejende del af deltagerne har bevaret en vis form for kontakt til oprindelseslandet, selv om tilknytningen varierer betydeligt. Stort set alle flygtninge i gruppen har oplyst, at de endnu er afskåret fra at vende tilbage til oprindelseslandet af sikkerhedsmæssige årsager. Blandt de øvrige indvandrere og efterkommere i interviewgruppen er det ikke ualmindeligt, at man med mellemrum gør et længere ophold i oprindelseslandet. Det gælder især for de ledige, at de har benyttet ledighedsperioder uden aktivering til længerevarende besøg i oprindelseslandet:

”Jeg har været på familiebesøg flere gange, og også den gang jeg skulle giftes. Jeg har lært landet at kende med dets kultur og traditioner. I de mindre klasser var det ofte af flere måneders varighed, mens det senere har været begrænset til ferier.” (Kvinde, 33 år, statsansat).

”20 afslag på kort tid – det blev jeg sur over. Så tog jeg til hjemlandet, hvor jeg ikke havde været i 12 år. Jeg boede 3 måneder hos fætrene, inden jeg kom tilbage, sundede mig lidt og startede med ansøgningerne igen...” (Mand, 33 år, ledig).

I disse to eksempler har familiebesøgene i oprindelseslandene fungeret som en positiv mulighed for at stifte nærmere bekendtskab med oprindelseskulturen og de værdier, der præger denne del af det kulturelle rodnet. Samtidig har de ikke været i tvivl om, at der var tale om ferieophold, og at hverdagslivet var forankret i Danmark.

Set i et arbejdsmarkeds- og beskæftigelsesperspektiv er der imidlertid grund til at overveje, om de lange ophold medvirker til at svække den enkeltes arbejdsmarkedstatus. I anden analysesammenhæng er der således blevet peget på, at den udbredte praksis med ferie for egen regning blandt etniske minoriteter i nogle tilfælde kan blive en barriere for en målrettet og effektiv aktivering⁹. I det følgende eksempel fik et længerevarende ophold i hjemlandet alvorlige arbejdsmarkeds-mæssige og forsørgelsesmæssige følger:

”Én gang har jeg været tilbage. Det var, fordi vores mellemste barn var sygt, og min mand mente, at det pakistanske klima måske ville være godt for ham. Jeg og mine børn boede hos min svigerfamilie i et halvt år. Det var meget hårdt, for jeg er alligevel påvirket af at bo i Danmark så længe og se, at kvinder ikke behøver at leve på den traditionelle pakistanske måde. Jeg kunne ikke indordne mig...” (Kvinde, 28 år, ledig).

For denne unge kvinde blev opholdet i hjemlandet således ensbetydende med, at hun mistede dagpengeretten, fordi hun på grund af hjemrejsen afslog et jobtilbud som ledig. Herved mis-

⁹ Jf. ”På vej mod job”1, op.cit. Både AF og flere A-kasser har i denne undersøgelsesammenhæng kundgjort, at ferie for egen regning kan opfattes som et tveægget sværd for ledige, der har en marginal tilknytning til arbejdsmarkedet.

tede hun også den eneste tilbagevendende kontaktflade med det omgivende danske samfund. Samtidig var opholdet med til at styrke hendes tilknytning til Danmark, fordi hun i mødet med svigerfamiliens traditionelle livsform fik skærpet bevidstheden om det kønsrollemønster og den kønsdiskrimination, som hun altid har været underlagt, og som hidtil har frataget hende alle muligheder for at vurdere sine egne behov og træffe egne valg.

Samlet tegner interviewrunden et billede af en gruppe personer, som med enkelte undtagelser har understreget, at forankringen i familien hører til det vigtigste i tilværelsen. I den udstrækning personerne har børn, lægger alle vægt på, at et hovedmål for de kommende år må være at sikre, at børnene får endnu bedre muligheder for at integrere og etablere sig i det danske samfund, end de selv generelt har haft.

3.3.2 Kontakten til danske miljøer

Det er ofte blevet fremhævet, at integrationsprocessen i høj grad afhænger af, at etniske minoriteter kommer i nærkontakt med danske miljøer. Jo tættere kontaktflade, desto bedre grundlag er der angiveligt for at integrere sig i dansk samfunds- og arbejdsliv og samtidig bevare de kulturelle og identitetsmæssige bånd til oprindelseslandet¹⁰.

Interviewrunden bekræfter det billede, der er tegnet i andre undersøgelser, nemlig at tilknytningen til danske miljøer dels er forskellig for indvandrere og efterkommere, dels varierer med personernes arbejdsmarkedsstatus¹¹. Hovedparten af de interviewpersoner, der har boet i Danmark siden barndommen (0 –12 år), bekræfter, at de har danske venner. Samtidig er alle med en enkelt undtagelse i arbejde.

Men hertil kommer også den betydning, som livsformen og de sociale adfærdsnormer har for dannelsen af en omgangskreds, der rækker ud over familiens rammer. Det er ikke mindst et spørgsmål om, hvilken etablerings- og integrationsstrategi den enkelte familie bevidst eller ubevidst vælger at efterleve. Interviewgruppen rummer et bredt register af forskellige strategier. En ung efterkommer, der har været bosiddende i Danmark siden 8 års alderen, har denne erfaring:

”Jeg kender ikke særlig mange af mine landsmænd her i landet. Vi har altid blandet os med danskere, bl.a. gennem sport. Vi kender max. 5-6 andre pakistanske familier.” (Mand, 25 år, statsansat).

I dette tilfælde kom interviewpersonens far til Danmark fra Pakistan som led i den første indvandringsskølge omkring 1970, og siden fulgte interviewpersonen til landet med sin mor og søskende. Familien har en aktiv kontakt til den udvidede familiekreds i Pakistan og er jævnligt på besøg i oprindelseslandet. Eksempelvis er interviewpersonen i henhold til familietraditionen blevet gift i oprindelseslandet og venter i øjeblikket på, at hustruen får bevilliget indrejsetilladelse i Danmark. Det udelukker imidlertid ikke, at familien gennem de mange år i Danmark har satset på at indgå aktivt i danske miljøer, bl.a. med sporten som indfaldsvinkel.

¹⁰ Jf. f.eks.: Hammer, O. og Toft, C.: ”Det flerkulturelle Danmark”, Klim 1995.

¹¹ Se bl.a. Hjermov, B., Fagerberg, M. og Thomsen, M.: ”Måske er jeg en dansk jugoslav”, Arbejdsliv og Arbejdsmarkedsstyrelsen 1996.

I modsætning hertil har andre interviewpersoner en historie, der bærer præg af dyb isolation i forhold til det danske samfundsliv:

”Jeg er lidt bange for, at vi fortsat vil være så isolerede. Jeg kommer jo til at knytte dem (børnene) for tæt til mig som kompensation for min egen manglende voksenkontakt. Jeg har jo arbejdet i mange år, så her er der alt for megen ledig-gang. Jeg bruger ikke mig selv, og jeg føler, at jeg spilder tiden. Mine sønner si-ger til mig: du har jo forandret dig. Før var du så handlekraftig og udadvendt...”
(Kvinde, 43 år, ledig).

3.4 Hvilken job- og uddannelsesstatus?

Skemaerne 3 og 4 giver en oversigt over henholdsvis de statsansatte og de lediges erhvervs- og uddannelsesbaggrund samt forsørgelsesgrundlag.

Skema 3: Statsansatte interviewpersoner fordelt efter jobtype, uddannelse, oprindelses-land samt køn og alder

Jobtitel	Uddannelse	Oprindelsesland	Køn	Alder
Kontorassistent (elev)	HG (kontorassistent) (i Danmark)	Tyrkiet	K	21
Lærling	Gymnasium (i hjemlandet) Maskinarbejder (i Danmark)	Libanon (Statsløs palæsti-nenser)	M	21
Postarbejder	10. klasse (i Danmark)	Iran	M	22
Universitetsbetjent	HG (kontorassistent) (i Dan mark)	Pakistan	M	25
Konstabel	Social- og Sundhedsassistent Militær uddannelse (i Dan mark)	Egypten/Sudan	M	26
Overassistent	EFG (Handel og Kontor) (i Danmark)	Pakistan	K	27
Overassistent	HG (kontorassistent) + Merkonom (i Danmark)	Pakistan	K	33
Rengøringsassistent	9. klasse + Kosmetolog/Frisør (i hjemlandet)	Filippinerne	K	35
Ingeniør	Ingeniør + MBA (i hjemlandet)	Indien	M	38
Rengøringsassistent	8. klasse + frisør (i hjemlandet)	Makedonien	K	40
IT-Supporter	A-kraft operatør (i hjemlandet)	Iran	M	40

Jobtitel	Uddannelse	Oprindelsesland	Køn	Alder
	Ingeniør (i Danmark)			
Postmester	Produktions tekniker + Merkonom (i Danmark)	Indien/Tyskland	M	41
Rengøringsassistent	Kontoruddannet (i hjemlandet)	Bosnien	K	47
Lektor	Ingeniør (M. Sc samt ph.d) (i hjemlandet)	Bangladesh	M	48
Laborant	Laborant (i hjemlandet) Laborant (i Danmark)	Vietnam	M	48
Reservoir-ingeniør	Ingeniør (i hjemlandet)	Iran	M	53

Kilde: Den kvalitative interviewrunde blandt statsansatte og ledige med etnisk minoritetsbaggrund

Skema 4: Ledige interviewdeltagere, fordelt efter forsørgelsesform, uddannelse, oprindelsesland samt køn og alder

Bistandshjælp/ A-kasse	Uddannelse	Oprindelsesland	Køn	Alder
Bistandshjælp	4. klasse (i hjemlandet)	Pakistan	K	28
A-kasse	10. klasse (i hjemlandet) Syerske (i hjemlandet)	Pakistan	K	32
Bistandshjælp	HTX + maskinarbejder (i hjemlandet)	Iran	M	32
A-kasse	Teknikum ingeniør + SAP-konsulent (i Danmark)	Afghanistan	M	33
Bistandshjælp	Landbrugstekniker (i hjemlandet)	Egypten	M	38
A-kasse	EDB-assistent	Iran	M	42
Bistandshjælp	Civiløkonom (i hjemlandet)	Bosnien	K	43
A-kasse	A-kraft operatør (i hjemlandet) Diplomingeniør (i Danmark)	Iran	M	45
Bistandshjælp	Økonom (i hjemlandet)	Bosnien	M	50
Bistandshjælp	Økonom (i hjemlandet)	Irak	M	50

Kilde: Den kvalitative interviewrunde blandt statsansatte og ledige med etnisk minoritetsbaggrund

3.4.1 Uddannelse er normen

Som det fremgår af skemaerne, har kun 3 deltagere været ikke-uddannede med en kort skolegang bag sig. Enkelte deltagere har været under uddannelse. Det gælder dog for langt hovedparten af interviewpersonerne, at de har været i besiddelse af en form for uddannelse, enten fra oprindelseslandet eller fra det danske uddannelsessystem. Det er endvidere kendetegnende, at der ikke er uddannelsesmæssige forskelle mellem de ansatte og ledige i gruppen. De uddannede fordeler sig jævnt på personer med erhvervsfaglig uddannelse samt henholdsvis kort, mellemlang eller lang videregående uddannelse.

11 interviewpersoner - hvoraf langt størsteparten er mænd - har haft en lang videregående uddannelse med i bagagen fra oprindelseslandet. En enkelt har udelukkende uddannet sig i Danmark. Af de højtuddannede er 60% ledige i dag, og det er især flygtninge, der bærer ledigheden. Et fællestræk for denne gruppe af højtuddannede og ledige flygtninge er, at de er ankommet til Danmark i en relativ høj alder, og at de herved oplever et flersidet problem i forhold til at opnå fodfæste på det danske arbejdsmarked. De har tilbragt en længere periode i integrationsprogrammer, der ikke umiddelbart giver adgang til at søge kontakt til det danske arbejdsmarked. De har haft behov for at tilegne sig sproget. De tilhører i dag den midaldrende del af befolkningen, som generelt kan have vanskelige vilkår på arbejdsmarkedet, hvis de først har været fraværende på grund af ledighed.

Blandt de ledige flygtninge med videregående uddannelse har en enkelt valgt at videreuddanne sig inden for det oprindelige fagområde efter ankomsten til Danmark. For de øvriges vedkommende er det karakteristisk, at de har fokuseret deres indsats på erhvervs- eller arbejdsmarkedsuddannelser, og at de i dag stræber efter at få arbejde inden for fagområder, der ikke har nogen relation til deres oprindelige uddannelse, f.eks. som kantine medarbejdere eller buschauffører. En 50-årig mand med en økonomisk uddannelse fra hjemlandet kommenterer situationen på følgende måde:

”Det er ikke min drøm, men realistisk. Jeg har virkelig søgt alt muligt, men jeg er for gammel. Alle annoncer henvender sig til 25 – 35 årige; det er ikke mig. Oprindeligt, da jeg kom, ville jeg kvalificere mig inden for mit felt. Men efterhånden kunne jeg godt se, at det ikke ville kunne lade sig gøre. Jeg tror, der er mange grunde til det: sprog og almene kvalifikationer som f.eks. edb, men også hensyn til virksomhedernes produktivitet.” (Mand, 50 år, ledig).

De interviewpersoner, der har en videregående uddannelse og i dag er ansat i staten, har haft vidt forskellige indfaldsvinkler til den nuværende beskæftigelse. Fælles for dem er, at de i store træk har fastholdt deres oprindelige fagfelt og efterhånden stilet mod jobs, der passede til deres uddannelsesniveau. Det er i et enkelt tilfælde sket på grundlag af meritoverførsel og for fleres vedkommende gennem efter- og videreuddannelse inden for beslægtede fag ud fra en erkendelse af, at det ville øge beskæftigelsesmulighederne. En iransk ingeniør udtrykker det således:

”Man må tilpasse sig og finde flaskehalsene; dér findes smuthullerne (f.eks. IT).”

3.4.2 Manglende praktikpladser og meritmuligheder hæmmer uddannelsesvejen

Interviewpersonerne med kort videregående eller erhvervsfaglig uddannelse tilhører i vidt udstrækning gruppen af efterkommere, der er opvokset i Danmark og befinder sig i aldersgrup-

pen mellem 20 og 30 år. De har typisk gennemført erhvervsfaglige uddannelser inden for bl.a. handel og kontor eller social- og sundhedsområdet. To har yderligere suppleret med en merkonomuddannelse, og en er blevet professionel soldat.

Selv om billedet umiddelbart er positivt, er der grund til at være opmærksom på, at manglende praktikmuligheder fortsat bremser vejen for mange unge med etnisk minoritetsbaggrund. Der er i interviewgruppen flere eksempler på unge, der har flere afbrudte uddannelsesforløb bag sig som følge af praktiksituationen. Manglende praktikplads er således også den direkte årsag til, at adskillige af de unge har været i gang med mere end én erhvervsuddannelse. De følgende udsagn beskriver med tydelige ord situationen:

”Jeg sendte ca. 100 praktikpladsansøgninger afsted, før det gav resultat. Min fornemmelse er, at drenge har det sværere end piger med hensyn til praktikpladser, og at mange giver for let op. Jeg siger også altid til mine venner, at de skal blive ved; man skal tro på det.” (Kvinde, 33 år, statsansat).

”Uddannelsesmuligheder er der nok af, men jeg synes, det er svært for mange af os (etniske minoriteter) at finde praktikpladser. Det kan ikke passe, at det er så svært for os blot at komme til jobsamtale. Omvendt tror jeg måske, at mange giver for let op. Jeg skrev rigtig mange, ca. 400. Man skal blive ved.” (Kvinde, 21 år, statsansat).

”Jeg har fået mange nej’er, men jeg har fået lige så mange ja’er i mit liv. Praktikplads efter teknisk skole var det sværeste; 200 ansøgninger, afslag hele vejen igennem. Men jeg tror, det er ved at ændre sig. Verden er blevet mere multietnisk”. (Mand, 26 år, statsansat).

Nogle giver op, og andre fastholder deres planer, som det har været tilfældet for de tre unge bag citaterne. Det kan ikke udelukkes, at deres nuværende ansættelsesforhold grundlæggende hænger sammen med den personlige motivation og vedholdenhed. Det er unge, der har bestemt sig for at opnå både uddannelse og gode arbejdsmuligheder. Deres erfaringer giver dog grund til at konkludere, at arbejdspladserne generelt ikke har udvist en tilsvarende motivation og iver efter at ansætte dem.

Et andet billede tegner sig for de interviewpersoner med kort videregående eller erhvervsfaglig uddannelse, der har flygtningebaggrund. De har gennemgående et højt sprogligt kompetenceniveau, men ingen af dem har haft held til at få arbejde inden for deres fagområde. Nogle har i stedet forsøgt sig med anden form for beskæftigelse, men samlet set er gruppen præget af en vis desillusion i forhold til jobudsigterne. En er kommet til Danmark med en maskinteknisk uddannelse fra hjemlandet og har denne kommentar:

”Jeg har valgt ikke at videreudanne mig her i Danmark. En af mine iranske venner sagde til mig, at man alligevel ikke får job. Han er civilingeniør, men arbejder i dag som kørelærer. Jeg er for træt til at starte forfra. Jeg har også min familie at tænke på. Havde der været bedre meritmuligheder, ville jeg godt være maskinarbejder, men mine papirer kan ikke godkendes...” (Mand, 32 år, ledig).

3.5 Livsformer og jobstrategier hænger sammen

Undersøgelsen tyder på, at holdningerne til uddannelse og arbejdsmarkedsmuligheder varierer med den enkelte persons objektive arbejdsmarkedserfaring og arbejdsmarkedstatus. Ved nærmere eftersyn giver undersøgelsen desuden grund til at antage, at holdningerne også er betinget af personernes mere subjektive selvopfattelse og livsperspektiv. Interviewpersonerne spreder sig kønsmæssigt, aldersmæssigt og uddannelsesmæssigt. Som nævnt i det foregående, adskiller de sig også med hensyn til livsform.

3.5.1 Mellem karriere og forsørgelse – om livsformens betydning

Perspektiverne for den enkeltes jobmuligheder og arbejdsliv skal hermed også ses i lyset af de sociokulturelle traditioner og normer, der præger baggrundsmiljøet. Nogle er i udgangspunktet karriereorienterede og stiler automatisk mod højere uddannelse og jobkvalificering. Andre orienterer sig i langt højere grad mod en mere traditionel lønarbejdertilværelse, hvor arbejdet er det materielle grundlag for det familie- og privatliv, der er centrum for tilværelsen. Andre igen sigter først og fremmest mod at etablere selvstændig virksomhed og gøre drømmen om at få 'fod under eget bord' til virkelighed. Kernen i denne forståelsesramme er, at uanset køn, alder og etnisk tilhørsforhold er det livsformen og den sociokulturelle referenceramme, der sætter rammebetingelserne for den enkeltes arbejdsliv:

”Der skal ske noget. Jeg er meget resultatorienteret. Det skal passe til min kompetence og samtidig indeholde udfordringer, så jeg kan blive dygtigere...” (kvinde, 27 år, statsansat).

Den unge kvinde i citatet lægger ikke skjul på, at hun søger faglige udfordringer i arbejdet, og at hovedsigtet på nuværende tidspunkt er at udnytte og videreudvikle den faglige kompetence.

En anden kvinde giver følgende svar på spørgsmålet om, hvorfor hun ikke tidligere har uddannet sig:

”Jeg har prioriteret at tjene penge. I mit hjemland begynder folk at arbejde tidligt. Det har jeg vænnet mig til. Desuden fik jeg tidligt børn...” (kvinde, 34 år, statsansat).

I et tredje eksempel er livsperspektivet tydeligere rettet mod familiens kår:

*”Hvad er dine vigtigste krav til arbejdslivet?
Gode løn- og arbejdsforhold. Et job, der passer ind i familien og ikke giver stress.
Også gode kollegaer, der behandler alle godt...”* (mand, 38 år, ledig).

For en fjerde person står drømmen om en tilværelse som selvstændig stærkt i billedet:

”Jeg kunne godt tænke mig at starte som selvstændig blomsterhandler. Det syntes min sagsbehandler lød som en god idé og foreslog, at jeg begyndte på et AMU-forløb...” (mand, 32 år, ledig).

Interviewundersøgelsen viser, at interviewdeltagerne som udgangspunkt har anlagt meget forskellige strategier for deres arbejdsliv. Selv om der er en overvægt af langvarigt uddannede i deltagergruppen, repræsenterer den alligevel et bredt udsnit af jobstrategier og livsformer,

som samlet kan tegne en række forskellige kompetenceprofiler på tværs af statsansatte og ledige i gruppen. Som afslutning på signalementet af interviewgruppen præsenterer vi i de følgende afsnit fire profiler, som tegner forskellige idealtypiske billeder på de arbejds- og livsstrategier, der har kendetegnet interviewdeltagerne.

3.5.2 At ændre sin kurs – om tilpasningsprofilen

Tilpasning som midlertidig strategi

”Det har aldrig været min drøm at stå i en kiosk 14 timer i døgnet eller at gøre rent. Det var nødløsninger. Mit nuværende job passer mig godt. Det er jeg meget glad for.” (Mand, 25 år, statsansat).

Ordene kommer fra en 25-årig mand, der har boet i Danmark siden de første skoleår. Ud over den nærværende undersøgelse tyder flere analyser på, at hans vej gennem det gennem de danske uddannelsessystemer vil vække genkendelse hos mange unge efterkommere¹².

Han hører til gruppen af efterkommere, der har set sig nødsaget til at afbryde ikke mindre end tre forskellige erhvervsfaglige uddannelser på grund af manglende praktikpladser. Da uddannelsesvejen gang på gang blev spærret, slog han efter en tid i rengøringsbranchen ind på en selvstændig løbebane som kioskejer i en treårig periode.

Som han klart giver udtryk for i citatet, har der ikke været tale om ønskejob, men derimod om overlevelsesstrategier. Da de oprindelige uddannelses- og erhvervsplaner kuldsejlede, ændrede han kurs i retning af forhåndenværende muligheder.

Hans historie afspejler til dels en arbejdsmarkedsstrategi, der grundlæggende handler om at tilpasse sig til de forhåndenværende vilkår. Man kan have et ønskemål, men hvis det ikke lader sig realisere efter gentagne forsøg, må man ændre retning og opsøge de muligheder, der umiddelbart er til rådighed, uanset om de modsvarer de forventninger, man har haft – og de kompetencer, man har opbygget. En anden interviewperson formulerer strategien på denne måde:

”Jeg bliver i et spor så længe, der er muligheder. Hvis der er for mange døre, der lukker sig, prøver jeg noget andet...” (Mand, 26 år, statsansat).

Til historien hører imidlertid også, at den unge mand efter en periode som selvstændig blev anbefalet til et job i betjentstuen på en højere læreanstalt. Dette job er siden blevet springbræt til en praktikplads, der giver ham mulighed for at genoptage og færdiggøre en af de erhvervsfaglige uddannelser, som han tidligere har været i gang med. I dette eksempel blev tilpasningsstrategien et trin på vejen til en længeresigtet uddannelses- og erhvervsplan. I andre eksempler er tilpasningen blevet den permanente strategi i forhold til det danske arbejdsmarked.

Tilpasning som permanent strategi

”Oprindeligt, da jeg kom, ville jeg kvalificere mig inden for mit felt. Men efterhånden kunne jeg godt se, at det ikke kunne lade sig gøre...” (Mand, 50 år, ledig)

¹² Se ”Måske er jeg en dansk jugoslav” op.cit. samt Nævnet for etnisk ligestilling: ”Om praktikpladssituationen for etniske minoriteter”, Indenrigsministeriet 1996.

Dette udsagn kommer fra en interviewperson, der oprindeligt forlod sit hjemland som flygtning for 20 år siden. De sidste 10 - 12 år har han været bosiddende i Danmark efter nogle års ophold i andre lande. Han var sidst i 30'erne, da han kom til Danmark. Med sig havde han en universitetsuddannelse samt flere års erhvervs erfaring inden for sit faglige område. I dag deltagertager han som kontanthjælpsmodtager i et aktiveringsprojekt. Hans hovedsigte er at få et job med fast løn og faste arbejdstider. Han satser via projektet på at opnå beskæftigelse som buschauffør.

I det tiår han har opholdt sig i Danmark, har han ikke på noget tidspunkt haft lejlighed til at anvende og opdatere sin faguddannelse og tidligere erhvervs erfaringer. Han har i et kortere tidsrum ernæret sig som selvstændig kioskejer, men måtte dreje nøglen om på grund af likviditetsproblemer og manglende lånoptagelsesmuligheder. Siden er det blevet til en længerevarende aktiverings- og praktikperiode i forskellige funktioner på et plejehjem.

Til trods for den manglende adgang til at vedligeholde den faglige kompetence er han ikke utilfreds med de muligheder, han har fået. Han har gjort tilpasningen til sin arbejdsmarkedsstrategi og håber fortsat på, at der viser sig et job med gode løn- og arbejdsforhold.

Tilpasningsstrategien – hvilke behov og perspektiver?

I den første case banede netværket vejen mod en statslig ansættelse, som yderligere har åbnet mulighed for det ønskede erhvervsuddannelsesforløb. Tilpasningsstrategien har i dette tilfælde båret frugt i og med, at interviewpersonen både har haft alder, personlig styrke og udholdenhed samt kontaktnet til at konsolidere sin arbejdsmarkedstilknytning til trods for, at han i flere omgange har været nødsaget til at navigere i nye retninger og revidere sine planer og forventninger til fremtiden.

Han repræsenterer en offensiv tilpasningsstrategi, hvor en særlig kombination af tilpasnings evne og målrettethed stiller ham stærkt på arbejdsmarkedet og før eller siden vil føre ham frem til de ønskede mål. Umiddelbart hører han til gruppen af etniske minoriteter, der selv stabiliserer deres stilling på arbejdspladsen, når de først har fået foden indenfor.

I det sidste eksempel har tilpasningsstrategien ikke på samme måde båret frugt. Selv om interviewpersonen ikke grundlæggende er utilfreds, vidner historien om et forløb, hvor tilpasningen i højere grad har en passiv karakter, fordi personen tidligt i forløbet har mistet troen på, at han selv har indflydelse på sin arbejdsmarkedssituation. Andre har i vidt omfang fastlagt og styret den kurs, han har fulgt.

Han repræsenterer en defensiv tilpasningsstrategi, som kun i bedste fald vil opfylde hans ønske om et fast job med gode lønforhold. Han tilhører således en gruppe af etniske minoriteter, der har brug for en udpræget støtte i jobsøgningsprocessen, og som sandsynligvis ikke får fast fodfæste på arbejdsmarkedet uden konkrete ansættelsestilbud i form af praktikperioder eller løntilskudsjob. Han vil givetvis gøre en stor indsats for at udfylde jobfunktionen tilfredsstillende og i begrænset omfang opkvalificere sig til jobbet, hvis der stilles krav herom. Det bedste tilbud ville sandsynligvis være en mulighed for at varetage administrative og regnskabsmæssige funktioner på et lavere niveau end det embedsmandsplan, han tidligere har arbejdet på. Mange statslige institutioner kunne alt andet lige honorere disse krav.

3.5.3 At fastholde sin status – om uddannelsesprofilen

”Hvad ser du selv som din vigtigste kvalifikation?

-Det mest positive er, at jeg har valgt den rette uddannelse, og at jeg efterhånden også har opbygget en erfaring på området...” (Kvinde, 33 år, statsansat).

Kvinden i denne profil kom til Danmark allerede i førskolealderen som barn af den første indvandrergeneration. Hun har vedligeholdt stærke kulturbånd til oprindelseslandet og vendte bl.a. tilbage for at gennemføre et traditionelt giftermål. Men båndene til den oprindelige livsform har ikke anfægtet hendes ønske og mål om at fuldføre en uddannelse og en selvstændig karriere på arbejdsmarkedet. Hun skaffede på eget initiativ en elevplads i den statsinstitution, hvor hun i dag efter færdiggjort uddannelse er ansat i en fast fuldtidsstilling.

Hun repræsenterer en gruppe af kvinder med etnisk minoritetsbaggrund, som formår at bevare den personlige integritet og balancere mellem de forventninger, der stilles til hende i to forskellige verdener, nemlig familielivet og arbejdslivet. Det gælder på den ene side forventninger til hendes rolle som kvinde, hustru og mor inden for en forholdsvis traditionel livsform – og på den anden side forventninger til arbejdsindsatsen i et karrierepræget arbejdsmiljø på en statslig arbejdsplads.

Hun tilhører således også en gruppe af etniske minoriteter, der har personlige og faglige ambitioner til at fastholde et uddannelsesperspektiv og et videre mål om selv at skaffe sig en plads på arbejdsmarkedet, ligegyldigt hvor længe processen vil vare.

Men for andre interviewpersoner har fastholdelsen af en fag- og uddannelsesprofil ikke resulteret i et arbejde:

”Her i landet er det svært at lave egen forretning. Jeg gider jo ikke at sælge pizzaer eller grøntsager eller cigaretter i en kiosk. Det vil jeg ikke være med til. Jeg vil bruge min høje uddannelse, som skatteyderne har betalt. Det er ikke fremtiden for mig med en kiosk. Jeg ville jo noget andet med mit liv...” (Mand, 33 år, ledig).

Den unge mand i denne case har trods en ihærdig jobsøgning og megen efter- og videreuddannelse i tilknytning til sit fagområde endnu ikke fundet beskæftigelse. Alligevel fastholder han sin faglige profil og afviser andres forslag om at opgive et håbløst projekt og i stedet søge nye erhvervsmæssige græsgange.

Han repræsenterer herved en gruppe af etniske minoriteter, som er aldeles velkvalificerede og tillige højt motiverede for at komme i arbejde og få mulighed for at prøve kræfter med de faglige ambitioner og interesseområder. Af uvisse grunde lykkes det ikke for dem at få beskæftigelse, selv om de lejlighedsvis indkaldes til jobsamtaler. Det er ikke muligt på grundlag af undersøgelsen at afgøre, hvad der er de væsentligste barrierer for ansættelse i de enkelte tilfælde. Men undersøgelsen tyder på, at en medvirkende årsag er de manglende erhvervs erfaringer. Flere interviewpersoner har gjort gældende, at de føler sig fanget i en cirkelslutning, hvor arbejdsgivere foretrækker at rekruttere medarbejdere med dokumenteret erhvervs erfaring, og at dette rekrutteringsmønster i sig selv er med til at udelukke ansøgere, der herved aldrig får mulighed for at opbygge den efterspurgte praksiserfaring.

Selvom om erfaringsproblematikken ikke begrænser sig til etniske minoriteter, er det værd at bemærke, at en særlig jobbank og en mere systematisk brug af praktiktilbud på statslige ar-

bejdspladser kunne være med til at bane vejen for mere varig beskæftigelse i enten statslig eller privat regi.

3.5.4 At arbejde for at overleve – om forsørgelsesprofilen

”Jeg vil gerne have et arbejde. Det er bedre at møde mennesker end at være hjemme. Jeg gider ikke uddanne mig igen, for jeg vil hellere hjem, når børnene kan klare sig, og der er mulighed for job derhjemme. Min far var advokat, så han var skuffet over, at jeg ikke uddannede mig. Jeg håber også, at mine børn uddanner sig, for så har man flere valg og mere interessant arbejde...” (Kvinde, 47 år, statsansat).

Kvinden i denne case har bevidst fravalgt de uddannelsesmuligheder, som hun ifølge traditionen i sin oprindelige familie har haft til rådighed i de unge år. Efter bosættelsen i Danmark har hun ligeledes truffet et velovervejede valg om at søge ud på det ikke-faglærte arbejdsmarked frem for at påbegynde et erhvervskompetencegivende uddannelsesforløb. Hun har hermed valgt en *forsørgelsesstrategi*, vel vidende at uddannelse baner vejen til et bredere spektrum af jobmuligheder og faglige udfordringer.

En bagvedliggende grund til valget er i denne historie, at kvinden og hendes herboende mand ikke har opgivet håbet om at genetablere en tilværelse i hjemlandet. Faktisk har de allerede forsøgt at vende tilbage, men måtte på daværende tidspunkt erkende, at situationen i hjemlandet endnu ikke var moden til en repatriering.

Kvinden tilhører en gruppe af etniske minoriteter, der uanset uddannelsesbaggrund lægger hovedvægten på at skabe sig et økonomisk overlevelsesgrundlag for den nye tilværelse i et fremmed land. I den forstand er der tale om en klassisk lønarbejdermentalitet, hvor arbejdet for det første er middel til familiens overlevelse og materielle velfærd, men hvor arbejdet også er en vigtig kilde til et socialt og kollegialt fællesskab uden for hjemmets vægge.

Det er nærliggende at forvente, at etniske minoriteter, der bevidst eller ubevidst vælger en forsørgelsesstrategi – generelt har forholdsvis gode muligheder for at finde arbejde af enten fast eller skiftende karakter. Det vil i vid udstrækning ske gennem etniske netværk, og der vil primært være tale om jobfunktioner på det ikke-faglærte arbejdsmarked, bl.a. inden for ikke-faglærte drifts- og servicefunktioner i statslige institutioner.

Alle analyser af arbejdsmarkedsudviklingen taler for, at det ikke-faglærte arbejdsmarked vil indskrænke sig i løbet af de kommende år. I denne proces vil personer uden erhvervsmæssig uddannelse fortsat blive udstødt af arbejdsmarkedet. Der kan derfor være grund at overveje, om statslige institutioner kan bidrage med en mere systematisk indsats for at give etniske minoriteter i de ikke-faglærte jobfunktioner et større jobmæssigt spillerum ved at motivere dem til efter- og videreuddannelse, jobrotation, m.v. på arbejdspladserne.

3.5.5 At arbejde for at blive uafhængig - om frigørelsesprofilen

”Jeg kom første gang som 12-årig og blev et år. Derefter et år i Pakistan, fordi min far ikke mente, at det danske samfund var et godt sted. Jeg var meget ked af at skulle skilles fra dem, men det er min far, der bestemmer. Af praktiske grunde flyttede jeg tilbage hertil. Mine forældre havde fået mine to yngste søskende og havde brug for hjælp til at passe dem. Derfor fik jeg lov at komme tilbage. Da var

jeg 14 år. Jeg har ikke haft noget valg. Siden dengang har jeg passet børn: først mine små søskende, så mine egne børn. Jeg kommer fra en familie uden uddannelsesstraditioner, så hverken min far eller min mand har støttet mig. Jeg holdt op med at gå i skole i 4. klasse. Først hjalp jeg til i huset (i Pakistan), så kom jeg hertil. Jeg begyndte at gøre rent som 16-årig. (Kvinde, 28 år, ledig).

Kvinden i denne case er i dag tilknyttet et aktiveringsprojekt for bistandsmodtagere. Hun har selv en klar erkendelse af, at hun har brug for både den personlige og faglige styrke, som projektdeltagelsen giver. Det daglige fremmøde på projektet og samværet med de øvrige deltagere er samtidig hendes eneste line til en anden social sammenhæng end den snævre familie-kreds. I hendes tilfælde bliver det tydeligt, hvordan livsformen og de kønsnormer, der knytter sig hertil, kan have afgørende betydning for kontakten til det danske samfunds- og arbejdsliv.

Kvindens historie antyder endvidere, at den manglende uddannelsesstatus er medvirkende til at forstærke familiens traditionalisme. Mændenes dominans og kvindernes manglende selvbestemmelsesret stiller samtidig familien i et materielt dilemma i et samfund som det danske. På den ene side foreskriver livsformen, at kvinder udelukkes fra social kontakt til det omgivende samfund. Men på den anden side er familien afhængig af, at kvinderne integreres på arbejdsmarkedet for at bidrage til familiens forsørgelse.

Projektdeltagelsen er herved blevet en redningsplanke for kvinden, således som det sker for mange andre kvinder, der tilsvarende føler sig stækket inden for rammerne af i en livsform, hvor familiens behov går forud for de individuelle ønsker og muligheder¹³. I krydsfeltet mellem den traditionelle livsform og forsørgelsesbehovet får kvinder i disse familier mulighed for at skabe et selvstændigt kontaktnet til danske miljøer såvel som til andre etniske minoriteter i en lignende situation.

Men denne mulighed får først gennemslagskraft, når kvinderne tilbydes konkrete ansættelsesforhold og får stærk støtte til at fastholde ansættelsen. Kvinden i denne historie repræsenterer en gruppe kvinder blandt etniske minoriteter, der ganske vist er genkendelige i gadebilledet, men som i en arbejdsmarkedssammenhæng forekommer usynlige. Deres forudsætninger, ønsker og behov er usynlige, fordi de lever i en livsform, som gør dem usynlige både på et personligt og samfundsrettet plan.

Heri ligger også en udfordring for den statslige såvel som hele den offentlige sektor til systematisk at skabe et praktik- og aktiveringsberedskab, som på længere sigt kan styrke og stabilisere kvindernes arbejdsmarkedstilknytning og herved også deres mulighed for at komme ud af isolationen:

”Kvinder med tørklæder kan vi ikke have ansat...”

Udtalelsen stammer fra medarbejdersiden i surveyen. Den vidner om, at der også i den statslige sektor eksisterer holdninger og traditioner, som i lighed med den traditionalistiske livsform i nogle indvandrerfamilier er med til at afskære kvinderne fra en begyndende frigørelsesvej.

¹³ Tilsvarende erfaringer er beskrevet i: Thomsen, M., Sørensen, K., Huniche, M. og Müller, C.: ”På vej mod job. Evaluering af et indvandrer-og gråzoneprojekt i Storkøbenhavn”. Teknologisk Institut, Arbejdsliv 1999.

4. Statslige institutioner mellem tradition og fornyelse – et signalement af de deltagende arbejdspladser

4.1 Indledning

Med det indledende signalement er det målet at give en kort gennemgang af de organisatoriske og jobmæssige rammebetingelser, der kendetegner de statslige arbejdspladser i undersøgelsen. Det gælder forhold som virksomhedsstørrelse, organisationsformer, kerneaktiviteter, medarbejderprofiler og kompetencekrav. Gennemgangen indledes med en nærmere redegørelse for den institutionsfordeling, som undersøgelsen bygger på.

Som beskrevet i det foregående kapitel har undersøgelsen givet anledning til at tegne en række idealtypiske person- og kompetenceprofiler, der hver især repræsenterer forskellige job- og livsstrategier. Person- og kompetenceprofilerne udtrykker herved også forskellige behov i relation til arbejdsmarkedet og de gældende kompetencekrav inden for forskellige jobtyper.

Tilsvarende har det som udgangspunkt været målet at foretage en typologisering af de deltagende statsinstitutioner med henblik på at vurdere, hvorvidt og hvordan de organisatoriske og jobmæssige rammebetingelser er med til at bestemme, hvordan de statslige arbejdspladser rekrutterer, og hvilke muligheder eller barrierer der er for at prioritere etniske minoriteter i den praktiske ansættelsesprocedure.

På grundlag af undersøgelsens resultater har det ikke været muligt at gennemføre en sådan typologisering. Besvarelsene i surveyen giver således ikke anledning til at pege på et særligt mønster, når vi vurderer sammenhængen mellem institutionernes kerneaktiviteter og organisatoriske/jobmæssige kendetegn på den ene side – og deres holdninger til etnisk ligestilling og konkrete rekrutterings erfaringer på den anden side. Der kan eksempelvis ikke påvises en klar sammenhæng mellem institutionernes arbejdsorganisering og rekruttering af etniske minoriteter.

Som det fremgår af de kommende afsnit og kapitler, tyder undersøgelsen snarere på, at holdningerne og erfaringerne i relation til etnisk ligestilling og integration af etniske minoriteter ikke afviger markant på tværs af de mange forskellige institutions- og jobtyper på det statslige arbejdsmarked.

Undersøgelsen viser til gengæld, at statslige institutioner generelt har høje krav til medarbejdernes faglighed, og at disse krav kan være afgørende for, om man ansætter etniske minoriteter.

4.2 Hvilke institutioner har deltaget i undersøgelsen?

Tabel 14 illustrerer, hvordan de deltagende institutioner har fordelt sig efter institutionstyper. Tabellen indeholder samtidig en opgørelse over de indkomne svar, som de fordeler sig på henholdsvis ledelsesrepræsentanter og medarbejderrepræsentanter i undersøgelsen.

4.2.1 Store variationer i svarfordelingen

Som det fremgår af tabellen, er der udsendt spørgeskemaer til i alt 1540 statslige arbejdspladser i undersøgelsen. Der er totalt set afgivet 1336 svar. Besvarelserne fordeler sig på 772 ledelsesrepræsentanter og 564 medarbejderrepræsentanter, svarende til en deltagelsesprocent på henholdsvis 50,1 og 36,6¹⁴. Denne repræsentation må anses for at være et tilfredsstillende resultat i betragtning af, at svarmaterialet baserer sig på en postenquete – og desuden i lyset af, at der på grund af den korte svarfrist og undersøgelsesperiode alene er foretaget en fokuseret rykkerprocedure blandt statsinstitutioner med særligt store bortfald.

Tabellen vidner samtidigt om, at der har været tale om ganske betydelige variationer i svarfordelingen mellem de forskellige institutionstyper. Deltagelsen spænder således fra en svarprocent på knapt 20 til en svarprocent på 100¹⁵.

4.2.2 Hvorfor bortfald?

Der kan ligge flere forklaringer til grund for det registrerede bortfald. En lang række telefoniske henvendelser fra statsinstitutioner har henledt opmærksomheden på en sandsynlig årsag til bortfaldet. En del institutioner har således tolket det postomdelte spørgeskema på den måde, at undersøgelsen alene retter sig mod statslige arbejdspladser, som på et eller andet tidspunkt har beskæftiget etniske minoriteter. Når man endnu ikke har haft etniske minoriteter i personalekredsen, har man derfor ikke besvaret og returneret spørgeskemaet. De institutioner, der har henvendt sig for at få bekræftet denne opfattelse, indikerer med sandsynlighed, at andre institutioner har ræsonneret på samme måde og dermed afstået fra at deltage i undersøgelsen.

Det er vigtigt at være opmærksom på denne mulige forklaring på bortfaldet, fordi den afspejler en holdning til de problemstillinger, der vedrører etnisk ligestilling og integration af etniske minoriteter. De nævnte institutioner har i første omgang undladt at udfylde spørgeskemaet ud fra den begrundelse, at når de ikke hidtil ikke ansat etniske minoriteter, har de heller ikke haft anledning til at danne en holdning til spørgsmålet om etnisk ligestilling og integration på statslige arbejdspladser. Konsekvensen af dette synspunkt vil være, at man først tager stilling til ligestillingsspørgsmålet i det øjeblik, der er tale om konkrete ansættelsessituationer og ansættelsesforhold. Herved afskærer man sig imidlertid fra at tage principielt og systematisk stilling til integrationsproblematikken og til de personalepolitiske overvejelser og valg, der knytter sig til området.

¹⁴ Som det siden vil fremgå, beror de enkelte tabeller på en lavere svarandel. Forskellen mellem opgørelsen af deltagende arbejdspladser og antallet af svarskemaer i tabellerne skyldes det forhold, at nogle svar er afgivet for flere arbejdspladser, således at svarskemaet dækker over mere end en arbejdsplads. Det gør sig f.eks. gældende i tilfælde, hvor en hovedafdeling har besvaret skemaet på vegne af flere underafdelinger. I andre eksempler har institutionerne fulgt en praksis, hvor den enkelte underafdeling har svaret for sig selv, således af svarskemaerne i disse tilfælde alene omfatter en enkelt arbejdsplads. I den samlede svaropgørelse er der taget nøje hensyn til disse forhold – både på ledelsessiden og medarbejdersiden. Opgørelsen dækker således antallet af repræsenterede arbejdspladser og ikke antallet af svarskemaer.

¹⁵ Det skal understreges, at den høje svarprocent er resultatet af, at politiet efter eget ønske er repræsenteret ved en fælles central besvarelse. Derved tæller en besvarelse i dette enkelte tilfælde med 100%. I alle andre tilfælde refererer svarprocenten til det faktiske antal af lokale besvarelser.

Tabel 14: Antal arbejdspladser i undersøgelsen, fordelt efter institutionstyper samt besvarelser fra henholdsvis ledelsesrepræsentanter og medarbejderrepræsentanter

Institutionstyper i undersøgelsen		Antal besvarelser fra Ledelsesrepræsentanter		Antal besvarelser fra medarbejderrepræsentanter	
Antal deltagende arbejdspladser					
Type	Antal	Antal	Procent	Antal	procent
Central-administrationen	131	68	51.9	44	33.6
AF-regioner/lokalerheder	84	33	39.3	21	25.0
Statsamter	14	12	85.7	12	85.7
Stifter	9	3	33.3	3	33.3
Statsskovdistrikter	25	17	68.0	8	32.0
Told & Skatteregioner	31	18	58.1	17	54.8
Forsvarskommandoen	124	65	52.4	46	37.1
Politiet	128	128	100.0	128	100.0
Lokale retsmyndigheder	81	33	40.7	35	43.2
Kriminalforsorgen	98	49	50.0	29	29.6
DSB	29	12	41.4	14	48.3
Post Danmark	49	27	55.1	16	32.7
AMU-centre	61	34	55.7	17	27.9
Erhvervsskoler	156	81	51.9	43	27.6
Efter- og ungdomsskoler	229	56	24.5	34	14.8
Seminarier og andre videregående udd.	106	55	51.9	40	37.7
Forskningsinstitutioner o.a. højere læreanstalter	87	47	54.0	28	32.2
Kulturelle og sociale institutioner	54	17	31.5	16	29.6
Fiskerikontrollen	19	4	21.1	4	21.1
Statshavne og anden infrastruktur	11	3	27.3	2	18.2
Andre statsvirksomheder	14	10	71.4	7	50.0
Samt ubekendte					

Institutionstyper i undersøgelsen		Antal besvarelser fra Ledelsesrepræsentanter		Antal besvarelser fra medarbejderrepræsentanter	
Antal deltagende arbejdspladser					
Type	Antal	Antal	Procent	Antal	procent
I alt antal udsendte spørgeskemaer	1540				
I alt antal svar fra ledelses- og medarbejderside	1336	772	50.1	564	36.6

Der er således grund til at antage, at etnisk ligestilling og integration af etniske minoriteter først sættes på dagsordenen i takt med, at etniske minoriteter selv baner sig vej frem til jobbene. Vi ser herved en situation, hvor det alene er konkrete eksempler på etniske ansættelsesforhold, der fremmer nye ansættelsesforhold og gør etnisk ligestilling og integration til et personalepolitisk tema i institutionerne. Det er samtidig ensbetydende med, at etnisk ligestilling og integration først bliver en synlig problemstilling i det øjeblik, hvor etniske minoriteter har en synlig plads i medarbejderkredsen.

4.2.3 Undersøgelse på tværs af størrelse og organisationsformer

De deltagende arbejdspladser adskiller sig endvidere med hensyn til virksomhedsstørrelse, målt som antal ansatte på undersøgelsestidspunktet. Tabel 15 fremstiller den størrelsesmæssige fordeling i deltagerkredsen.

Tabel 15: Cirka hvor mange ansatte har institutionen i øjeblikket?

	Antal	I procent af alle
U/ 20 ansatte	121	19%
20-50 ansatte	145	23%
50-100 ansatte	114	18%
100-200 ansatte	109	17%
200-500 ansatte	70	11%
500-1000 ansatte	33	5%
1000-5000 ansatte	11	2%
O/ 5000 ansatte	2	0%

Kilde: Survey blandt ledelsespersoner

Tabellen udviser en jævn størrelsesmæssig spredning på mindre og mellemstore institutioner med op til 500 ansatte. Samlet udgør arbejdspladser i størrelseskategorierne fra 0-500 ansatte godt 90% af de deltagende virksomheder. Større arbejdspladser med over 500 ansatte repræsenterer tilsvarende under 10%. Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at de store statsinstitutioner er underrepræsenteret i undersøgelsen.

For det første må repræsentationen ses i lyset af den generelle størrelsesstruktur inden for staten. Selv om den statslige sektor generelt er kendetegnet ved større arbejdspladser end den private sektor, er der tilsvarende tale om en struktur, der præges af mange mindre og mellemstore arbejdspladser og et fåtal af store arbejdspladser.

For det andet er den størrelsesmæssige fordeling til dels et resultat af den metodiske fremgangsmåde, der er anvendt i forbindelse med den postomdelte survey. Et vigtigt metodisk mål har således været at udbrede undersøgelsen til det lokale niveau med henblik på at forebygge, at besvarelsene fra store statsinstitutioner med mange forskellige afdelinger, jobfunktioner og personaleprofiler blev koncentreret på et øvrige ledelses- og tillidsmandsplan. Det betyder samtidig, at mange store institutioner herved er repræsenteret ved lokale og regionale afdelinger, som naturligt indgår med en mindre personaleandel i undersøgelsen.

Tabellen afspejler endvidere det forhold, at de medvirkende arbejdspladser vægter ens i undersøgelsen uanset størrelse. Vægtningen er udeladt ud fra den begrundelse, at spørgerunden som følge af spørgeskemaets opbygning og spørgsmålenes beskaffenhed reelt har karakter af en kvalitativ analyse, og at det kvalitative aspekt i realiteten vejer tungere end det statistiske aspekt i undersøgelsen. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den kvalitative indfaldsvinkel ikke anfægter undersøgelsens repræsentativitet.

Et af de centrale spørgsmål i undersøgelsen har været, om de jobmæssige rammebetingelser inden for de forskellige statslige arbejdspladstyper er afgørende for etniske minoriteters ansættelsesmuligheder. De følgende afsnit belyser de organisatoriske og jobmæssige rammebetingelser, der præger de medvirkende institutioner.

4.3 På vej mod nye organisationsformer

4.3.1 Fokus på nye ledelses- og kommunikationssystemer

Tablet 16 giver et indtryk af den institutionelle opbygning i de medvirkende institutioner. Tabellen dokumenterer, at der i langt overvejende grad er tale om en traditionel linieorganisering, som både danner ramme om en fast, hierarkisk arbejdsdeling og om nyere organiseringsformer som selvstyrende grupper.

Tablet 16: Hvordan er institutionen opbygget?

	Procent af alle
Vi arbejder i en traditionel linieorganisation med en hierarkisk opdeling	52%
Vi arbejder i en projektorganiseret organisation med flad struktur	12%
Vi arbejder i en linieorganisation med faste opgaver såvel som skiftende projekter	22%
Vi arbejder i en linieorganisation med hierarkiske afdelinger såvel som selvstyrende grupper	20%
Andet	5%

Kilde: Survey blandt ledelsesrepræsentanter

Undersøgelsen tyder desuden på, at en hel del statslige arbejdspladser i de senere år har været præget af større organisatoriske forandringsprocesser. Det gælder omlægninger i den organi-

satoriske opbygning såvel som ændringer i institutionernes interne informations- og kommunikationssystemer. Tabel 17 opridser nogle af de ændringer, der har fundet sted inden for de seneste fem år.

Tabellen vidner om tendensen til, at stadig flere statsinstitutioner overgår til nye organisations- og ledelsesstrukturer hvor vægten lægges på projektor organiserede og selvstændige arbejdsformer kombineret med færre mellemliderlag. Næsten 60% af svarene bekræfter, at den traditionelle linieorganisation er ophævet, at ledelsesstrukturen er ændret, og at selvstyrende grupper i stigende grad vinder indpas i arbejdsorganiseringen.

For en trediedel af arbejdspladserne er det endvidere angivet, at det interne informationssystem er udbygget med den følger virkning, at information og viden om beslutninger og nye initiativer transporteres både hurtigere og bedre rundt til alle medarbejdere.

Tabel 17: Er der inden for de seneste fem år sket væsentlige ændringer i institutionens organisation og personalesammensætning?

	Procent af alle
Ja, vi har i flere afdelinger forladt den traditionelle linieorganisation med faste arbejdsopgaver og arbejder mere og mere projektor organiseret med skiftende opgaver	11%
Ja, vi har fået ny ledelsesstruktur med færre mellemledere og en tydeligere strategisk topledelse	21%
Ja, vi har på nogle arbejdsområder indført selvstyrende grupper med mere indflydelse og ansvar til medarbejderne	25%
Ja, vi udliciterer flere og flere delopgaver fra institutionen	4%
Ja, vi har selv budt på licitationer	3%
Ja, vi har udbygget vores interne informationssystem, så medarbejderne på alle niveauer bliver bedre og hurtigere informeret om beslutninger og nye initiativer i institutionen	33%
Ja, vi rekrutterer i stigende grad medarbejdere med faglige profiler, som vi ikke traditionelt har haft i institutionen	14%
Ja, vi har fået flere medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund	8%
Nej, vi har ikke ændret organisations- og personalestrukturen	44%
Ved ikke	2%

Kilde: survey blandt ledelsesrepræsentanter

Den ændrede informationsgang er for det første en indikator på, at medarbejdere på alle niveauer i organisationen i højere grad end tidligere opbygger en fælles viden og referenceramme om faglige og personalemæssige temaer. Det gør det – alt andet lige – lettere at tage fælles stilling til centrale problemstillinger og drøfte dem på jævnbyrdige præmisser.

De nye informationssystemer indikerer videre, at der skabes behov for nye fagprofiler og medarbejdere, der er fagligt rustet til at vedligeholde og videreudvikle de nye elektroniske kommunikationssystemer. I takt med indførelsen af systemerne opstår der således både en ny beskæftigelsesniche og et rekrutteringsbehov.

4.3.2 Hvor opstår der jobåbninger i staten?

Udviklingstendenserne på personalesiden er nærmere illustreret i tabel 18, hvor institutionerne har anført, hvilke ændringer der er sket i medarbejderstaben inden for de nærmeste år.

Tabel 18: Er der i øvrigt inden for de allerseneste år sket væsentlige ændringer i medarbejderstaben?

	Procent af alle
Ja, en del er blevet afskediget på grund af overtalighed	7%
Ja, gruppen af ikke-faglærte er væsentligt reduceret	4%
Ja, gruppen af akademiske medarbejdere er væsentligt forøget	18%
Ja, gruppen af faglærte og etatsuddannede er blevet mindre	5%
Ja, der bliver flere og flere projektansatte med midlertidige ansættelsesforhold	6%
Ja, der er ansat flere i arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger som puljejobs og jobtræning	9%
Nej, der er ikke sket særlige ændringer	61%
Ved ikke	1%

Kilde: survey blandt ledelsesrepræsentanter

Godt 60% af institutionerne har svaret benægtende på spørgsmålet om, hvorvidt der er sket tydelige ændringer i personalestrukturen i de seneste år. Alligevel er der grund til at være opmærksom på nogle af de øvrige svarkategorier. Knap en femtedel oplyser således, at andelen af akademiske medarbejdere er vokset. Det kan være resultatet af en særlig høj personale-sammensætning inden for de akademiske stillingskategorier i institutionerne. Men det kan også være et udtryk for, at der er inden for flere institutionstyper er sket en udvidelse af det akademiske stillingsområde. I så fald er der i de seneste år opstået nye jobåbninger for højtuddannede i den statslige sektor.

Tabel 19 supplerer billedet af medarbejderudviklingen med oplysninger om institutionernes personaleomsætning.

Tabel 19: Hvordan er personaleomsætningen i institutionen?

	Procent af alle
Vi har meget få udskiftninger i medarbejderstaben på alle niveauer i organisationen	46%
Vi har en nogenlunde stabil medarbejdersammensætning – men især nogen udskiftning blandt de ikke-faglærte og timelønnede medarbejdere	9%
Vi har en nogenlunde stabil medarbejdersammensætning – men især nogen udskiftning blandt de højtuddannede medarbejdere	18%
Vi ser en større udskiftning i takt med, at beskæftigelsesmulighederne er blevet bedre inden for alle jobtyper på arbejdsmarkedet	8%
Vi oplever stort set kun udskiftninger ved naturlig afgang	12%

	Procent af alle
Vi kan ikke altid nå at besætte ledige stillinger	1%
Ved ikke	1%

Kilde: survey blandt ledelsesrepræsentanter

Som det fremgår af tabellen, har et flertal af institutionerne erklæret, at personaleomsætningen er ganske beskeden inden for alle jobtyper og medarbejderprofiler. Udskiftninger sker således fortrinsvist gennem naturlig afgang.

Men igen har omkring en femtedel af institutionerne gjort opmærksom på, at der trods den stabile personalesammensætning kan konstateres en vis udskiftning blandt de højtuddannede medarbejdere. Besvarelsen giver således videre grund til at antage, at der løbende opstår jobåbninger inden for de akademiske stillingskategorier i institutionerne.

De følgende afsnit sætter nærmere fokus på den generelle medarbejdersituation i statsinstitutionerne.

4.4 Statslige arbejdspladser – hvilke kerneaktiviteter og kernemedarbejdere?

4.4.1 En bred vifte af funktioner og fagprofiler

I undersøgelsen har ledelsesrepræsentanterne tilkendegivet, hvad de opfatter som institutionens kerneaktivitet. De fleste arbejdspladser vil rumme flere forskellige jobtyper og dermed også rekruttere flere forskellige fag- og medarbejderprofiler. Men med kerneaktiviteten sigtes der til institutionernes hovedfunktion og målsætning. Kerneaktiviteten vil således også i mange tilfælde afspejle, hvor institutionerne har deres kernemedarbejdere og centrale kompetencebehov.

Tabel 20: Hvad er institutionens kerneaktivitet?

	Procent af alle
Drift og administration	12%
Kundekontakt og serviceydelser	12%
Vejledning og social formidling	3%
Politisk-administrativ planlægning og sagsbehandling	7%
Undervisning og uddannelse	37%
Forskning og udvikling	4%
Kulturel formidling	2%
Andre offentlige tjenesteydelser	18%

	Procent af alle
Ved ikke	1%

Kilde: survey blandt ledelsesrepræsentanter

Tabel 20 viser fordelingen på kerneaktiviteter i de deltagende institutioner. I overensstemmelse med tabel 14 over antal arbejdspladser og svarfordeling i undersøgelsen finder vi en klar overvægt af arbejdspladser, hvor undervisning og uddannelse er kerneaktiviteten og hovedfunktionen. Dernæst følger institutioner, hvor service- og tjenesteydelser står i centrum for virksomheden.

Ved nærmere øjesyn viser det sig, at fordelingen på kerneaktiviteter er afhængig af institutionsstørrelsen. Ikke overraskende er undervisning og uddannelse således fortrinsvis en kerneaktivitet i de mindre institutioner i undersøgelse. Dette område udgør kerneaktiviteten i 36% af institutionerne med under 20 ansatte og næsten halvdelen (48%) af institutionerne med 20-50 ansatte. Institutionerne med over 500 ansatte har i stedet en tyngde inden for servicefunktioner og andre offentlige tjenesteydelser.

I de følgende afsnit analyserer vi de kompetencekrav, der kendetegner statsinstitutionerne – og vurderer, hvilken sammenhæng der er mellem de generelle krav og interviewpersonernes kompetencegrundlag.

Som nævnt indledningsvist er det værd at lægge mærke til, at der ikke kan peges på et mønster, når vi sætter de forskellige organisatoriske og jobmæssige rammebetingelser i forbindelse med andelen af etniske ansatte og holdninger til etnisk ligestilling. Begyndende opbrud i traditionelle organisationsformer er således ikke ensbetydende med, at der samtidig sker omvæltninger i den personalepolitiske praksis. Som det vil fremgå af de følgende afsnit og kapitler, er overgangen til nye organisations- og ledelsesformer ikke nødvendigvis et opgør med de traditionelle rekrutteringsnormer, kompetencekrav og forestillinger om faglighed.

4.5 Hvilke kompetencer er i højeste kurs?

Et vigtigt led i signalementet af de statslige arbejdspladser er de kompetencekrav, der generelt stilles til medarbejdere på alle niveauer i organisationen. Både ledelses- og medarbejderrepræsentanterne er i undersøgelsen blevet bedt om at angive, hvilke kompetencekrav man i dag giver højeste prioritet på den enkelte arbejdsplads. Tabel 21 tegner et helhedsbillede af de kompetencemæssige prioriteringer blandt henholdsvis ledelsespersoner og tillidsrepræsentanter i de medvirkende institutioner.

4.5.1 Fagligheden vejer tungest

Det mest iøjnefaldende resultat af besvarelsen vedrører prioriteringen af den faglige kompetence og erhvervs erfaring. To tredjedele af respondenterne på såvel ledesside som medarbejderside har således tilkendegivet, at gode faglige færdigheder og faglige arbejds erfaringer står i højeste kurs. Undersøgelsen giver hermed grund til at konkludere, at der er en høj grad af konsensus på tværs af ledelses- og medarbejdersiden om, at fagligheden stadig vægter tungest, når forskellige kompetencekrav skal afvejes mod hinanden på statslige arbejdspladser. Fra ledesside er det blevet formuleret på denne måde:

”Et universitet er ikke en typisk arbejdsplads. Vi ansætter efter faglige kriterier. Vi har mange 'etniske' forskningsgæster – japanere, kinesere, koreanere, vest-europæere, østeuropæere, folk fra USA...”

”Der er meget få ansatte i kriminalforsorgen med etnisk baggrund. Efter oplysning fra den centrale ansættelsesmyndighed er der få ansøgere, der kan opfylde ansættelseskravene...”

Tabel 21: hvilke af de følgende kompetencekrav vil I give højeste prioritet?

	Ledelse i procent af alle	Medarbejdere i procent af alle
Gode faglige færdigheder og faglige arbejdserfaringer	64%	66%
Helhedsforståelse for institutionens opbygning, mål og strategier	30%	18%
Evne og motivation til løbende at viderequalificere sig og lære nyt	32%	26%
God sprogbeherskelse – skriftligt og mundtligt	34%	42%
Evne og vilje til at møde stabilt og påtage sig skiftende arbejdstider efter arbejdspladsens behov	10%	13%
Evne til at arbejde problem- og procesorienteret	13%	9%
Evne og vilje til at samarbejde med kollegaer med forskellig faglig og personlig baggrund	28%	42%
Lydhørhed over for nye brugerkrav og ændrede krav til servicekvaliteten i arbejdet	49%	5%
Evne til at tolke nye politiske tendenser og omsætte dem i det praktiske arbejde	2%	2%
Evne og motivation til at omgås mennesker med meget forskellige forudsætninger og behov	17%	25%
Evne til at tilpasse sig til skiftende opgavekrav og omstille sig til nye 'dagsordener' i arbejdet	26%	21%
Evne og vilje til at indgå aktivt i det kollegiale og sociale miljø	27%	35%
Ved ikke	2%	-

Kilde: surveys blandt ledelsesrepræsentanter og medarbejderrepræsentanter

Mere behersket er forskellen, når ledelses- og medarbejderrepræsentanterne skal vægte en kompetence som helhedsforståelse for institutionens opbygning, mål og strategier relativt højere end medarbejdersiden. I dette tilfælde er der tale om en kompetence, der både udtrykker en faglig og personlig evne og vilje til at danne sig et overblik over den organisatoriske sammenhæng, man som medarbejder indgår i - og herved en evne og vilje til at forstå sig selv som et led i en større helhed. Både ledelses- og medarbejderrepræsentanterne har tilskrevet denne 'moderne' kompetence en vis betydning, men det er primært på ledelsessiden, at den vejer tungt i sammenligning med mange af de øvrige kompetencer.

Som allerede belyst i det forrige kapitel hælder interviewdeltagerne generelt til det synspunkt, at den faglige kompetence bør stå i centrum i rekrutteringsprocessen. Det må gælde uanset

ansøgere etniske baggrund. En af interviewpersonerne understreger faglighedens betydning med disse ord:

”Det afgørende for, at man kommer i arbejde, er det faglige. Men det skal selvfølgelig passe med, hvad firmaet har brug for...”

Arbejdsmarkedet behov skal primært tilgodeses, og så må den enkelte vurdere, om han eller hun kan honorere de givne kompetencekrav, eller om der er brug for en yderligere faglig opkvalificering.

Kan den faglige kompetence måles objektivt?

På denne måde bekræfter undersøgelsen, at der er en bred konsensus om, at den faglige kompetence skal danne udgangspunkt for rekruttering og ansættelser. Den faglige kompetence opfattes hermed som absolutte færdigheder, der kan måles og vejes ud fra neutrale og objektive kriterier. Hovedparten af kompetenceforskningen fra de seneste årtier har gjort op med denne opfattelse og i stedet lagt vægt på at fremhæve, at faglig kompetence ikke kan isoleres og vurderes adskilt fra den personlige og sociale kompetence¹⁶.

Et af 'slagordene' fra kompetencedebatten har netop været, at faglig kompetence knytter sig til levende mennesker og udgør herved naturligt et dynamisk og også subjektivt forhold. Kravene til den faglige kompetence er betinget af den faglige tyngde, der så at sige er indbygget i jobfunktionerne. Inden for de fleste jobfunktioner går den faglige kompetence op i en højere enhed med den personlige og sociale kompetence, der er med til at afgøre, om den enkelte medarbejder overhovedet er i stand til at bruge sin faglighed effektivt og kreativt i jobbet¹⁷.

Som det vil fremgå af et senere kapitel, er det således nødvendigt at overveje kritisk, hvordan den faglige og personlige kompetencevurdering smelter sammen i den konkrete ansættelsessituation, og hvilke konsekvenser det i praksis har for etniske minoriteters jobmuligheder.

4.5.2 Medarbejdere vægter den sociale og kollegiale kompetence højt – eller gør de?

Går vi videre til de øvrige kompetencekrav, er der nogenlunde enighed blandt ledelses- og medarbejderrepræsentanterne i bedømmelsen af det kompetencekrav, der vedrører medarbejdernes evne og motivation til løbende at videreudvikle sig og lære nyt. Denne læringsmæssige kompetence er prioriteret højt af mellem 25-30% af respondenterne. Det samme gælder den generelle sociale kompetence til at indgå aktivt i arbejdspladsens kollegiale og sociale miljø.

Retter vi søgelyset tættere på det kollegiale samarbejde i arbejdsmiljøet, ser vi imidlertid en større afvigelse mellem ledelses- og medarbejdersvarene. Evnen og viljen til at samarbejde med kollegaer med forskellig faglig og personlig baggrund værdisættes således markant højere af medarbejdersiden end af ledelsessiden med 42% mod 28%. En tilsvarende forskel er der i vurderingen af kompetencen til at omgås mennesker med meget forskellige forudsætninger og behov, som medarbejderrepræsentanterne igen har givet en betydeligt højere prioritet end ledelsesrepræsentanterne.

¹⁶ Se bl.a. Illeris, K. m.fl.: Almenkvalificeringsprojektet. Diverse delrapporter. EVU-gruppen, RUC 1992-96

¹⁷ Der findes efterhånden en omfattende litteratur om kvalifikations- og kompetencebegreberne. Se bl.a. Agø, C. og Clematide, B.: ”Et fælles begreb om kvalifikation?”, Sørensen, K. og Hermann, T.: ”Kompetenceløft i Danmark” samt Thomsen, M.: ”Kompetenceafklaring i AMU-systemet”.

På dette punkt må vi imidlertid konstatere en vis diskrepans mellem medarbejderrepræsentanternes svar og de erfaringer, der er videregivet af statsansatte med etnisk minoritetsbaggrund. Som vi siden skal vende nærmere tilbage til, har flere interviewpersoner stillet spørgsmålstegn ved tolerancen i de kollegiale miljøer på de statslige arbejdspladser, hvor de er ansat. En interviewperson har denne erfaring:

”Jeg kan bedst lide mine gamle kollegaer. De er interesserede i mig og min baggrund, spørger til Libanon, Beirut, PLO, etc. Spørger, hvordan det er at leve i krig. De er høflige, flinke og er ikke racister. Ikke engang for sjov. Mine jævnaldrende kollegaer er til gengæld ret glade for jokes om folk med anden hudfarve. Det synes jeg ikke er så sjovt, men jeg prøver at ignorere det. Jeg bliver nødt til at finde mig i det. Jeg vil i hvert fald ikke begynde at klage...” (mand, 21 år, statsansat).

Medarbejderrepræsentanterne er i surveyen blevet opfordret til at knytte nærmere kommentarer til spørgsmålet om gode og dårlige erfaringer i relation til ansættelsen af etniske minoriteter på deres arbejdspladser. Kaster vi et nærmere blik på de indkomne kommentarer, er det bemærkelsesværdigt, at det i gentagne tilfælde er gjort gældende, at kulturelle forskelle har stor betydning for integrationsprocessen. En enkelt har direkte begrundet de dårlige erfaringer med etniske minoriteters manglende motivation for at lade sig integrere. En anden formulerer det med en velkendt vending: *'skik følge eller land fly'*.

Fra skoleside er det endvidere blevet påpeget, at den manglende indsigt i grundtankerne i de danske skole- og dannelsessystemer er en kulturel barriere. En skolerepræsentant har haft denne kommentar:

”Man skal så at sige være født op med det danske for at kunne videregive det til sine elever. Vi har året igennem en del kontakter med fremmede kulturer og fremmede lande. I '99 har vi været 16 døgn i Indien med vores elever. Alligevel kunne jeg aldrig drømme om at ansætte en ikke-dansk lærer som efterskolelærer på fuld tid – højst som timelærer...”

En anden tillidsrepræsentant supplerer:

”Etniske musikkulturer inddrages i høj grad. Derfor mange timelærere med etnisk baggrund...”

Det samme synspunkt er i et enkelt tilfælde kommet til udtryk blandt ledelsesrepræsentanterne:

”Kendskab til dansk skoleudvikling og skolepolitik. Kendskab til Grundtvig og Kold...”

Udtalelserne harmonerer ikke fuldt med billedet i tabel 21, hvor evnen og viljen til at samarbejde med kollegaer med forskellig faglig og personlig baggrund og motivationen til at omgås mennesker med meget forskellige forudsætninger især på medarbejdersiden er prioriteret relativt højt. Det må forventes, at den personlige baggrund også indbefatter de kulturbetingede sider af personligheden. Alligevel peges der på de barrierer, der udspringer af en fremmed kulturbaggrund.

Skoleeksemplerne kan desuden tolkes i retning af, at etniske minoriteter kan ansættes til undervisning på afgrænsede og specifikke fagområder, hvor det etniske aspekt er i centrum som f.eks. i forbindelse med musikundervisning. Der rejses derimod tvivl om deres fagligt-kulturelle forudsætninger for at fungere som undervisere på generelle vilkår.

De sociale kompetencer tillægges generelt en stor betydning blandt interviewpersonerne. De kollegiale forhold nævnes ofte på lige fod med lønnen som et centralt parameter for et godt arbejde og ønskerne til fremtidens arbejdsliv. Det kollegiale samvær og oplevelsen af at blive accepteret som ligeværdig kollega og medarbejder kan få afgørende indflydelse på den enkeltes positive forventninger og tilknytning til det danske arbejdsmarked. Forskelsbehandling kan føre til både desillusion og manglende integration på arbejdspladsen. En kvindelig interviewdeltager eksemplificerer, hvordan manglende viden om jargonen på arbejdspladsen og om de kollegiale krav og forventninger kan forstærke isolationen:

”Helt fra begyndelsen af min ansættelse ville ingen af mine kollegaer tale med mig. Efter 14 dage fortalte jeg min chef, hvordan det forholdt sig. Jeg troede, at årsagen var min hudfarve. Men min chef afslørede, at det faktisk skyldtes, at jeg ikke var medlem af nogen fagforening...” (Kvinde, 32 år, ledig).

Efterfølgende meldte kvinden sig i fagforening, hvorefter klimaet normaliseredes. I denne situation havde kvinden et stort behov for at blive informeret om fagforeningen og andre faglige problemstillinger på arbejdspladsen. Det er nærliggende at konkludere, at hendes manglende integration i det kollegiale miljø alene skyldtes den manglende sociale kompetence blandt kollegaerne såvel som de faglige repræsentanter. Vi skal i et senere kapitel vende mere indgående tilbage til de problemstillinger, der knytter sig til forskelsbehandling på statslige arbejdspladser.

4.5.3 Sproglig kompetence står øverst på prioriteringslisten

Endelig er der grund til at hæfte sig særligt ved den kompetence, der er formuleret som god skriftlig og mundtlig sprogbeherskelse. Set i lyset af en etnisk ligestillingsproblematik er det bemærkelsesværdigt, at denne kompetence både på ledelses- og medarbejdersiden hører til de højest prioriterede kompetencer. Med denne vægtning er der samtidigt givet et klart signal fra institutionerne om, at sproget er et afgørende led i integrationsprocessen, og at sproget således står centralt i billedet, når vi skal vurdere såvel potentialer som barrierer for en etnisk ligestilling på de statslige arbejdspladser.

Sproget er generelt sat i fokus i undersøgelsen – i udvælgelseskriterier og ikke mindst blandt interviewpersonerne. Stort set alle i interviewgruppen har bekræftet institutionernes holdning og fremhævet, at gode sprogfærdigheder er kimen til en arbejdsmarkedstilknytning. Interviewrunden vidner samtidig om, at der også på de statslige områder er jobfunktioner, hvor der ikke knytter sig omfattende sproglige krav til jobudførelsen, og hvor sprogbehovet især hænger sammen med det sociale og kollegiale samvær på arbejdspladsen. Det gælder bl.a. rengøringsområdet, der samtidig er kendetegnet ved at beskæftige mange etniske minoriteter, som i en del tilfælde danner en egen kollegial offentlighed i arbejdsmiljøet. En interviewdeltager beskriver sit sproglige behov på denne måde:

”Jeg har aldrig lært dansk på skole. Da jeg kom til landet, var der ingen krav eller behov for at lære sproget. Der var arbejde til alle. Jeg har altid arbejdet sammen med makedonske kollegaer, så mit behov har heller ikke været så stort. Men

jeg er typen, der ikke kan lade være med at sige min mening. Jeg blander mig, og på den måde har jeg fået brug for det. Det er også blevet bedre...” (Kvinde, 40 år, statsansat).

I dette eksempel udspringer det erkendte sprogbehov først og fremmest af de personlige ambitioner om at tage aktivt del i den faglige debat på arbejdspladsen og gøre sin mening åbent gældende. Uden sproglige redskaber vil etniske minoriteter ofte være afskåret fra at integrere sig i det fagpolitiske miljø. Deres holdninger og behov i forhold til det fysiske og psykiske arbejdsmiljø forbliver hermed usynlige.

For andre interviewpersoner er det sproglige kompetencebehov i langt højere grad knyttet til selve jobudførelsen og de faglige præstationer. En mandlig interviewdeltager kom fra sit hjemland med en bachelorgrad inden for økonomi. I Danmark har han valgt at kvalificere sig inden for arbejdsmarkedsuddannelserne i håb om at opnå beskæftigelse inden for køkken- og kantineområdet. Han vurderer sin arbejdsmarkedssituation på denne måde:

”Hvordan har dine hidtidige jobs i Danmark passet med din uddannelsesbaggrund?”

- Jeg er overkvalificeret på en måde, men kan ikke dansk så godt.

Hvad ser du som hovedgrunden til, at mange etniske minoriteter har svært ved at få beskæftigelse inden for deres fagområder?”

Manglende sprogkunderskaber er en del af det...”(Mand, 50 år, ledig).

Ud fra sin formelt-faglige uddannelsesbaggrund opfatter interviewpersonen sig selv som overkvalificeret til et job som køkken – eller kantinedhjælper. Men ud fra en taksering af den sproglige kompetence mener han ikke selv, at han har forudsætninger for at arbejde inden for sit oprindelige fagområde som økonom. Sproget tillægges således en skelsættende betydning for beskæftigelsesmulighederne.

Det sproglige færdighedsniveau er et gennemgående tema, når såvel ledelsesrepræsentanter som medarbejderrepræsentanter med egne ord har formuleret, hvor de ser de største barrierer for etnisk ligestilling og integration af etniske minoriteter på det statslige arbejdsmarked. Der henvises både til den mundtlige og skriftlige sprogbeherskelse. Fra ledelsesside lyder det bl.a.:

”Vi har haft svært ved at ansætte akademikere på grund af sprogligheden – for dårligt dansk. For akademikere er intensiv sprogundervisning en nødvendighed, indtil den pågældende får job eller taler flydende...”

”En ansøger til en fuldmægtigstilling var i kortere praktikophold. Beherskelsen af skriftlig dansk var problematisk...”

”Der har været to personer med anden etnisk baggrund. Begge gange har især sproget været den største barriere. Vi var tæt på at blive anklaget for racisme, fordi pågældende ikke blev ansat i et nyt vikariat...”

I citaterne fokuseres der på de akademiske jobfunktioner i staten, og holdningen er utvetydigt, at ansættelse i sådanne jobfunktioner i praksis stiller krav om flydende beherskelse af sproget. Det er ikke muligt på grundlag af undersøgelsen at vurdere, om der herved sker en opskruning af de sproglige krav, som rækker ud over det nødvendige sproglige kompetenceniveau. Men

det kan i hvert fald konkluderes, at krav om flydende sprogbeherskelse sætter forholdsvis snævre rammer for etniske minoriteters ansættelsesmuligheder. Det følgende citat giver et konkret eksempel på, hvordan sprogkravet kan medvirke til at udelukke etniske minoriteter uanset deres øvrige faglige og personlige kompetence i forhold til jobfunktionen:

”Vi havde ansat en indvandrer som timelærer inden for hans eget speciale. Men trods stor 'goodwill' fra elevernes side, begyndte de langsomt at 'sive' fra hans timer. Det var simpelthen for 'hårdt' for dem at skulle koncentrere sig så meget om et andet menneskes sproglige forsøg...”

Citatet giver samtidig indtryk af, at tålmodighed kan være et nøgleord i forbindelse med integrationen af etniske minoriteter i arbejdsmiljøet. På den pågældende uddannelsesinstitution var der tilsyneladende ikke socialt og mellemmenneskeligt grundlag for at håndhæve et tålmodighedskrav blandt såvel kollegaer som elever. Et andet eksempel viser, at tålmodighed og respekt for et andet menneskes faglige og personlige kompetence kan være et positivt fundament for integrationen:

”Vi har indimellem lidt svært ved at forstå hans danske sprog. Men vi spørger igen og finder ud af det. Ham ville vi ikke undvære. Han ved en masse, som vi ikke ved, men som han kan lære os...”

5. Mod mangfoldighed i staten – om rekruttering til statslige arbejdspladser

5.1 Indledning

Den personalemæssige sammensætning er i høj grad et resultat af de etiske og rekrutteringsmæssige strategier, der anlægges i statsinstitutionerne. Derfor vil en øget integration af etniske minoriteter i statslige jobfunktioner også i en vis udstrækning afhænge af de rekrutteringsmetoder, der anvendes på statslige arbejdspladser.

I dette kapitel retter vi søgelyset mod den faktiske rekruttering af etniske minoriteter på de medvirkende arbejdspladser og belyser, hvilke muligheder og barrierer den anvendte rekrutteringspraksis sætter for etniske minoriteters beskæftigelse i staten.

5.2 Rekruttering til staten – hvilke metoder?

Den positive konjunkturudvikling i de senere år har sat øget fokus på faren for flaskehalsproblemer i såvel den offentlige som private sektor. Betragter vi arbejdsmarkedet som helhed, har der i takt med den øgede efterspørgsel vist sig begyndende tegn på flaskehalse både på offentlige og private fag- og erhvervsområder¹⁸. De generelle udviklingstendenser gør det nærliggende at spørge, om de statslige arbejdspladser har haft egentlige rekrutteringsproblemer, og om de i givet fald har fundet anledning til at gå nye rekrutteringsveje for at afhjælpe personalebehovet.

5.2.1 Annoncering – et signal i alle retninger

Flere undersøgelser tyder på, at størsteparten af alle jobskift på arbejdsmarkedet foregår som en uformel proces uden om officielle kanaler som f.eks. Arbejdsformidlingen¹⁹. Det har endvidere vist sig, at der er en gennemgående sammenhæng mellem medarbejderprofiler og brugen af rekrutteringsmetoder. Til de typiske rekrutteringsmønstre på det private arbejdsmarked hører bl.a., at timelønnede medarbejdere uanset fagbaggrund overvejende rekrutteres via netværks- og ventelistekanaler, hvorimod især tekniske funktionærer og andre funktionærgrupper med mellemliderstatus fortrinsvis rekrutteres via annoncering og i et fåtal af tilfælde via særlige rekrutteringsbureauer.

Statens institutioner er i de fleste tilfælde underlagt særlige rekrutterings- og offentlighedsregler, som indebærer, at jobopslag i reglen skal annonceres via større medier som f.eks. dagspresse, fagblade, lokalblade, m.v. Denne kendsgerning slår således også kraftigt igennem i undersøgelsen som vist i tabel 22, der illustrerer udbredelsen af forskellige rekrutteringsmetoder i de medvirkende statsvirksomheder. Det fremgår af tabellen, at næsten 9 ud af 10 institutioner (86%) benytter sig af annonceringsmetoden, når nye medarbejdere skal ansættes.

¹⁸ Jf. bl.a. Arbejdsmarkedsstyrelsens årsberetninger og Flaskehalsredegørelser.

¹⁹ Se f.eks.: Thomsen, M. m.fl.: "Fra faste rammer og fleksibilitet – en handlingsorienteret evaluering af den virksomhedsvendte indsats under arbejdsmarkedsreformen", Arbejdsliv 1997 samt Csonka, A.: "Når virksomheder rekrutterer", SFI 1995.

Fra ledelsesside er der blevet peget på en væsentlig fordel ved annonceringsmetoden i relation til rekrutteringen af etniske minoriteter. En repræsentant har anbefalet følgende fremgangsmåde:

”Vi har erfaret, at når vi i stillingsopslaget opfordrer såvel ansøgere med danske som anden etnisk baggrund til at søge, så får vi forholdsvis mange/flere ansøgere med etnisk baggrund end dansk. Jeg tror, at det, at vi signalerer, at alle vil blive taget alvorligt og har en reel chance, gør, at ansøgere med anden etnisk baggrund end danskere 'tør'/'gider' søge...”

Tabel 22: Har institutionen anvendt en eller flere af de følgende metoder til rekruttering af nye medarbejdere?

	Procent af alle
Brug af annoncering i dagspresse, fagblade, lokalblade o.lign.	86%
Brug af ventelister og jobbanker til uopfordrede ansøgninger	19%
Brug af de ansattes netværk og anbefalinger	25%
Brug af internt advancement og rekruttering af allerede ansatte til nye jobområder	39%
Brug af Arbejdsformidlingen	41%
Brug af professionelle bureauer til rekruttering	9%
Brug af headhunting og 'strandhugst' metoder	6%
Brug af elevrekruttering, hvor lærlinge og elever bliver ansat efter endt elevtid	35%
Brug af faglige organisationer ved rekruttering af bestemte faggrupper	9%
Andet	8%

Kilde: Survey blandt ledelsesrepræsentanter

5.2.2 Intern mobilitet for dem, der har fod indenfor

Det viser sig endvidere, at arbejdspladserne relativt ofte rekrutterer fra egne rækker og således kendetegnes af en intern mobilitet, hvor allerede ansatte opnår nye jobområder gennem advancement eller gennem almindelig intern jobrotation. En særlig form for intern rekruttering finder desuden sted, når lærlinge og elever tilbydes ansættelse efter endt oplæringstid. En enkelt af interviewpersonerne har haft lejlighed til at avancere fra et jobområde til et andet inden for den samme statsinstitution. Vedkommende er på nuværende tidspunkt ansat som universitetsbetjent, men overgår siden til en praktikplads som led i en uddannelse til kontorassistent:

”Jeg påbegynder atter HG til sommer på regnskabslinien. Denne gang er jeg sikret en praktikplads på min nuværende arbejdsplads...” (mand, 25 år, statsansat).

Godt 40% har oplyst, at de anvender Arbejdsformidlingen (AF) til medarbejderrekruttering. Resultaterne fra andre undersøgelser giver grund til at antage, at det først og fremmest sker i

forbindelse med ansættelse af ikke-faglærte, faglærte og lavere funktionærgrupper²⁰. En anden mulighed er, at AF-rekrutteringen i en vis udstrækning angår personer i statslige puljejob samt i jobtræning og jobrotation.

Flere interviewpersoner har bekræftet dette forhold og har forventning om, at de via aktivering i projekter eller løntilskudsjob vil opnå arbejde på ordinære vilkår. Men der er også eksempler på, at jobtræning, puljejob og praktikperioder ikke har givet fastere fodfæste på arbejdsmarkedet.

Det gennemgående indtryk fra interviewrunden er, at vejen til beskæftigelse, praktikpladser og elevpladser er lang og besværlig, hvis man vil følge de normale ansøgningsprocedurer. En ung kvinde har denne historie:

”Jeg har søgt ca. 400 stillinger, før jeg fik min praktikplads. Jeg har hørt, at en af mine landsmænd sendte en identisk ansøgning afsted til den samme arbejdsplads, den ene med hendes rigtige navn og den anden med et opdigtet dansk navn. 'Danskeren' blev indkaldt til samtale...” (Kvinde, 21 år, statsansat).

Endelig er det værd at bemærke, at brug af ventelister og interne jobbanker til uopfordrede ansøgninger kun i begrænset omfang er praksis i de statslige institutioner. Det samme gælder rekruttering via faglige organisationer og headhunting, m.v.

5.2.3 Netværk som adgangstegn

Den forholdsvis udbredte brug af netværksrekruttering og intern mobilitet på statslige arbejdspladser forringer generelt ansættelsesmulighederne for personer, der ikke er i besiddelse af det nødvendige kontaktnet. Flere interviewpersoner vurderer, at det manglende netværk er en væsentlig forklaring på de vanskelige beskæftigelsesbetingelser:

”Hvis man kun omgås ens egne landsmænd, har man heller ikke danske kontakter og intet netværk, som jeg tror er vigtigt for at få job, få tips om ledige stillinger osv.” (Kvinde, 21 år, statsansat).

Andre interviewpersoner har dog gjort gældende, at det manglende kontaktnet ikke rummer hele forklaringen på beskæftigelsessituationen. Det er personer, som gennem et mangeårigt ophold i Danmark har opbygget tætte venskabsrelationer til danskere og også benyttet det danske netværk til at få gode råd og vejledning i forbindelse med jobansøgninger, arbejdsmarkedstendenser, m.v. Alligevel er det ikke lykkedes at få fast beskæftigelse. En videre betingelse er også, at der er en konkret efterspørgsel og arbejdskraftmangel på det fagområde, man er uddannet til. En edb-assistent beretter:

”Jeg var ansat i halvanden måned i et lille edb-firma. Fik jobbet via min kones mødregruppe. En af mændene var indehaver af firmaet. Men de havde ikke råd til at oplære mig til de specielle funktioner – husk jeg havde allerede været væk fra min egen branche i fem år på det tidspunkt. De havde heller ikke råd til at have mig gående til overenskomst-mæssig løn. Jeg gik til en løn som servicemedarbejder, som da jeg var ansat på hospitalet...” (Mand, 42 år, ledig).

²⁰ Jf. Csonka, A. og Thomsen, M. m.fl., op.cit.

I det ovennævnte eksempel kan det ikke afvises, at virksomhedsstrukturen har været medvirkende til at hæmme beskæftigelsesmulighederne. Ganske vist skyder nye virksomheder inden for IT/edb-branchen op som paddehatte. Men som citatet antyder, er der ofte tale om enmandsejede firmaer, som på grund af de herskende konkurrencebetingelser ikke nødvendigvis ser mulighed for at afsætte tid og penge til oplæring og videre integration af nye medarbejdere.

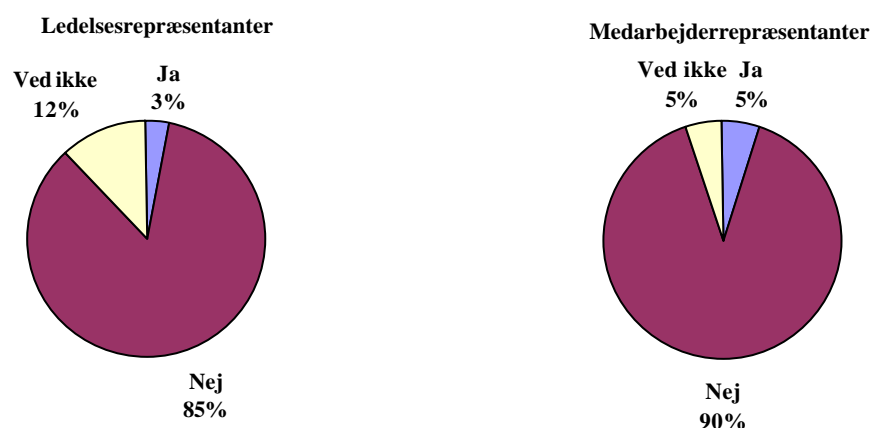
Statslige institutioner er ikke underlagt tilsvarende konkurrencebetingelser. Spørgsmålet er så, hvilke barrierer der ligger bag den relativt lave repræsentation af etniske minoriteter på statslige arbejdspladser. Denne problematik belyser vi nærmere i de følgende afsnit.

5.3 Tænker staten 'etnisk'?

Som tidligere vist er der ikke tydelige tegn på, at statsinstitutioner har en særlig opmærksomhed rettet mod etniske minoritetsgrupper, når der opstår jobåbninger og andre rekrutteringsbehov på arbejdspladsen. Mindre end 10% har tilkendegivet, at personalesammensætningen i de seneste er blevet væsentligt ændret som følge af en hyppigere rekruttering af etniske minoriteter, jf. tidligere afsnit. Etniske minoriteters andel af de statsansatte inden for forskellige jobfunktioner og kompetenceprofiler taler ligeledes et tydeligt sprog om en forholdsvis ringe repræsentation, således som det tidligere er fremgået.

En klar tilkendegivelse kommer endvidere til udtryk, når 90% af medarbejderrepræsentanterne og 85% af ledelsesrepræsentanterne i undersøgelsen angiver, at man ikke i institutionerne har fundet anledning til at rekruttere flere medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund til trods for de begyndende flaskehals- og rekrutteringsproblemer i de seneste år. Figur 1 viser, hvordan svarene i denne forbindelse har fordelt sig.

Figur 1: På flere erhvervsområder har man i de seneste år oplevet stigende rekrutteringsproblemer på grund af faldende ledighed. Har det betydet, at man i institutionen rekrutterer flere medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund?



Resultatet kan tolkes i forskellige retninger. En umiddelbar konklusion kunne være, at de statslige institutioner i undersøgelsen ikke har oplevet deciderede rekrutteringsproblemer, og at de derfor endnu ikke har været nødsaget til at tænke i nye baner. En anden forklaring kan

være, at institutionerne hidtil ikke har taget stilling til muligheden af at prioritere etniske minoriteter i forbindelse med nyansættelser, fordi de aldrig eller kun sjældent modtager ansøgninger eller forespørgsler fra ansøgere med etniske minoritetsbaggrund. I undersøgelsen er der stillet et direkte spørgsmål til både ledelses- og medarbejdersiden om, hvorvidt man i institutionerne har overvejet at ansætte ansøgere med etnisk minoritetsbaggrund, og om der hersker en stigende åbenhed over for etniske minoriteter, når stillinger skal nybesættes. Tabel 23 viser svarfordelingen.

Tabel 23: Har institutionen overvejet at ansætte ansøgere med etniske minoritetsbaggrund?

	Ledelse i procent af alle	Medarbejdere i procent af alle
Ja, vi har flere gange haft ansøgere med etnisk minoritetsbaggrund til samtale	18%	13%
Ja, vi har en enkelte gang haft en ansøger med etnisk minoritetsbaggrund til samtale	9%	5%
Ja, vi har overvejet at ansætte personer fra visse nationalitetsgrupper	1%	2%
Ja, men vi får sjældent ansøgninger fra etniske minoriteter	37%	31%
Nej, vi tror, at etniske minoriteter har en meget anderledes jobkultur	0%	1%
Nej, vi tror, at etniske minoriteter mangler de nødvendige faglige erfaringer i forhold til danske krav	1%	-
Nej, vi tror, at etniske minoriteter mangler de rette personlige kvalifikationer, f.eks. samarbejdserfaring og selvstændig handlekraft	0%	1%
Vi vil helst have etniske minoriteter ind på prøvetid i midlertidige jobs, f.eks. puljejobs, jobtræning eller via jobrotation	2%	3%
Vi har allerede ansatte med etnisk minoritetsbaggrund, men det er egentlig ikke noget, vi har tænkt særligt over	16%	2%
Nej, det har vi endnu ikke overvejet	22%	20%
Andet	-	13%
Ved ikke	10%	9%

Kilde: Surveys blandt ledelses- og medarbejderrepræsentanter

Besvarelsen viser med ret stor entydighed, at set fra såvel et ledelses- som medarbejderperspektiv er den ringe ansøgerandel blandt etniske minoriteter en væsentlig begrundelse for, at de udgør så relativt lille en del af de statsansatte. En af de statsansatte i interviewgruppen har denne kommentar:

”Jeg ved ikke helt, hvor mange etniske minoriteter der i det hele taget søger på stillinger her. Måske nogle opgiver på forhånd. Jeg synes, at flere skal søge. Hos os er jeg den eneste ansat med min baggrund...” (Kvinde, 27 år, statsansat).

5.3.1 Faglighed går forud

Fra både ledelses- og medarbejderside er det desuden gentagne gange tilføjet, at der ikke alene er mangel på ansøgere med etnisk minoritetsbaggrund, men også på ansøgere, der reelt er kvalificerede til jobbene. Der er således en tydelig uoverensstemmelse mellem besvarelsen i tabel 23 og øvrige kommentarer fra institutionerne. Ganske få institutioner har i tabellen sat spørgsmålstegn ved etniske minoriteters kvalifikationer, og kun et mindretal af institutionerne foretrækker åbent at indsluse etniske minoriteter via særligt tilrettelagte foranstaltninger som puljejobs, jobtræning eller jobrotation.

Ræsonnementet synes herved både på ledelses- og medarbejdersiden at være, at så længe etniske minoriteter ikke gør sig stærkere gældende i ansøgerfeltet, vil institutionerne heller ikke være opmærksomme på deres beskæftigelsesbehov og på den lave repræsentation af indvandrere og efterkommere i personalesammensætningen. En medarbejderrepræsentant formulerer klart det på denne måde:

"Ved stillingsansøgninger og jobsamtaler tager både ledelsen og jeg som TR-repræsentant stilling til ansættelse i forhold til kvalifikationer, både fagligt og menneskeligt. Ved den seneste ansættelse blev valgt en med anden etnisk baggrund..."

Grundsynet ser ud til at være, at stillingsbesættelse sker på grundlag af klare og neutrale fag- og personkrav, som alle ansøgere er underlagt uanset etnisk herkomst. Det indbefatter også, at fagligt kompetente minoriteter skal gøre en særlig indsats for at 'hæve sig over mængden'. En konsekvens af dette synspunkt kan samtidig være, at etniske minoriteter selv skal synliggøre sig, før institutionerne får øje på dem og begynder at overveje mere bevidst og strategisk, hvorvidt og hvordan en etnisk ligestilling skal fremmes. Udsagn fra medarbejdersiden bekræfter dette indtryk:

"Vi har gode erfaringer med personer, der har en mellemlang eller lang uddannelse, og som matcher vores kvalifikationer generelt..."

Umiddelbart må det antages, at det især er personer med en udpræget uddannelsesprofil, der har faglige og personlige forudsætninger for at sætte denne synliggørelsesproces i gang. Synspunktet ligger således heller ikke fjernt fra nogle af de udtalelser, som tidligere er nævnt i forbindelse med signalementet af undersøgelsens interviewpersoner. Som vi har set, har flere interviewpersoner har lagt vægt på at understrege, at etniske minoriteter trods gentagne afslag må vedblive med at gøre sig gældende på det danske arbejdsmarked. Der er således en udbredt tendens til at betragte beskæftigelsesproblematikken som en individuel problemstilling, der i høj grad handler om udholdenhed og stadig handlekraft:

"Jeg siger altid til mine venner, at de skal blive ved. Man skal tro på det..."
(Kvinde, 27 år, statsansat).

"Af 30 ansøgninger er jeg blevet indkaldt til 14 samtaler. Det er trods alt et flot resultat – en høj score. Jeg skriver gode ansøgninger. Jeg møder meget velforberedt op til samtalerne, og jeg er sikker og afslappet i situationen..." (Mand, 33 år, ledig).

Igen giver undersøgelsen indtryk af, at fagligheden er kernepunktet i virksomhedskulturen på mange statslige arbejdspladser. Herved udgør fagligheden også et legitimeringsgrundlag i alle

ansættelsesforhold, der vedrører institutionernes kerneaktivitet. En ledelsesrepræsentant har udtalt:

"Vi har en faglig samhørighed blandt samtlige ansatte og herunder etniske minoriteter. Derfor ingen barrierer. Gode erfaringer på grund af at etniske minoriteter har sammenlignelige uddannelser med øvrige medarbejdere..."

I betragtning af, at en etnisk ligestillingspolitik og integrationen af etniske minoriteter officielt er sat på dagsordenen i alle statslige institutioner, er det værd at hæfte sig ved, at godt en femtedel af både ledelses- og medarbejderrepræsentanterne har tilkendegivet, at man endnu ikke har overvejet at ansætte ansøgere med etnisk minoritetsbaggrund.

Selv i nogle af de tilfælde, hvor de statslige arbejdspladser allerede har ansatte med etnisk minoritetsbaggrund, er det tilkendegivet, at spørgsmålet om muligheder og barrierer for etniske minoriteters ansættelse i staten ikke er noget, man særskilt har taget stilling til.

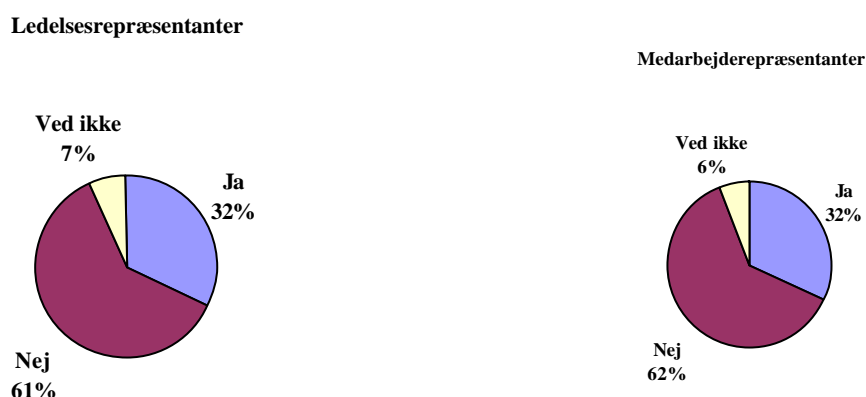
Undersøgelsen giver grund til at antage, at jo mere fagligheden står i centrum for virksomhedskulturen på statslige arbejdspladser, desto mere orienterer man sig mod ansøgers formelle uddannelse og fagkvalifikationer – og desto mindre ønsker man generelt at tage særlige hensyn til køn, etnicitet, m.v. i ansættelsesprocedurerne.

5.3.2 Kan etniske minoriteter fastholde beskæftigelsen?

I undersøgelsen er statsinstitutionerne endvidere blevet spurgt, om de tidligere har haft medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund, som ikke længere er ansat. Spørgsmålet sigter på at afklare, om den lave repræsentation er et forbigående fænomen i den aktuelle situation, og om etniske minoriteter på andre tidspunkter har udgjort en større andel af de statslige medarbejdere. Figur 2 bekræfter, at omkring en tredjedel af de deltagende arbejdspladser tidligere har beskæftiget medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund, mens omkring 60% afviser, at det har været tilfældet. Kun 6-7% har været i tvivl om sagen. Figuren giver samtidig indtryk af, at der hersker fuld enighed mellem ledelses- og medarbejderrepræsentanterne i denne vurdering²¹.

²¹ Det er i denne forbindelse værd at huske, at besvarelserne fra henholdsvis ledelses- og medarbejderrepræsentanter ikke nødvendigvis vedrører de samme institutioner. Den klare konsensus i besvarelsen tyder således på, at der generelt i statsinstitutionerne er en klar fornemmelse af, i hvilken udstrækning man har haft medarbejdere og kollegaer med etnisk minoritetsbaggrund.

Figur 2: Har institutionen tidligere haft medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund, som ikke længere er ansat?



I tabel 24 er både ledelses- og medarbejderrepræsentanter blevet bedt om at anføre de årsager, der ligger til grund for ansættelsernes ophør i de tilfælde, hvor etniske minoriteter tidligere har været beskæftiget i institutionerne.

Det mest iøjnefaldende er den generelt meget lave svarandel på medarbejdersiden. Det tyder på, at besvarelsen ud fra en medarbejdervinkel har voldt vanskeligheder. Der kan i givet fald ligge mange begrundelser bag dette forhold. En mulig forklaring er, at medarbejderrepræsentanterne ikke har haft tilstrækkelig indsigt i de etniske ansættelsesforhold - i deres forløb og deres ophør.

Det er dog vigtigt at lægge mærke til, at man fra medarbejderside mest hælder til den forklaring, at tidligere medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund har forladt institutionerne på grund af anden beskæftigelse, eller fordi de har haft midlertidig ansættelse i særligt tilrettelagte jobforløb som led i en arbejdsmarkedspolitisk aktivering. En interviewperson har haft følgende forløb:

”Jeg fik min nuværende stilling, da jeg gennem AF var på et kursus hos Carl Bro. AF kunne ikke skaffe mig en praktikplads, og det endte med, at Carl Bro skaffede mig plads her i institutionen. Det blev senere til et 11 måneders vikariat. Men jeg har fået at vide, at jeg ikke kan regne med fastansættelse, fordi stedet har ansættelsesstop.” (Mand, 53 år, statsansat).

Tabel 24: Hvis institutionen tidligere har haft medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund, hvad er da grunden til, at de ikke længere er ansat?

	Ledelse i procent af alle	Medarbejdere i procent af alle
De har forladt institutionen på grund af anden beskæftigelse	58%	13%
De var midlertidigt ansat i arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger og har ikke fået deres ansættelse forlænget	35%	12%

	Ledelse i procent af alle	Medarbejdere i procent af alle
De var ansat i midlertidige projektstillinger og har ikke fået deres ansættelse forlænget	11%	3%
De er opsagt på grund af overtalighed	4%	1%
De er opsagt af anden grund	13%	4%
De er fratrådt på grund af sygdom	7%	2%
De er fratrådt på grund af barsel eller orlov	2%	1%
De er fratrådt på grund af efterløn eller pension	6%	2%
De er holdt op uden kendt årsag	12%	3%
Andet	16%	8%
Ved ikke	5%	3%

Kilde: Surveys blandt ledelsesrepræsentanter og medarbejderrepræsentanter

Disse forklaringsmodeller er ligeledes de mest udbredte blandt ledelsesrepræsentanterne, og i den forstand er der også i denne bedømmelse enighed mellem medarbejder- og ledelsessiden. Næsten 60% af ledelsesrepræsentanterne begrundes således afgangene af etniske medarbejdere med den almindelige mobilitet på arbejdsmarkedet og sidestiller herved i realiteten etniske minoriteter med alle andre grupper i arbejdsstyrken.

Godt en tredjedel anfører, at der har været en naturlig begrænsning på ansættelsesperioderne, for så vidt at der har været tale om midlertidige ansættelsesforhold i henhold til den arbejdsmarkedspolitiske indsats. Dermed er det samtidigt antydnet, at medarbejderne i disse tilfælde ikke er fundet egnede til en mere varig ansættelsesform, medmindre svaret som i det ovennævnte eksempel er, at der ikke på de pågældende tidspunkter har været vakante stillinger i den ordinære stillingsstruktur.

I hvert tiende eksempel har man tidligere beskæftiget etniske minoriteter i projektoprettede stillinger, som ofte har en midlertidig varighed. I disse tilfælde har institutionerne heller ikke fundet mulighed eller anledning til at forlænge ansættelsesforholdene. Alligevel vidner andelen af projektansatte om, at projektstillinger er en mulig rekrutteringsvej, som i bedste fald kan bane vejen for mere varige ansættelsesforhold, og som under alle omstændigheder er med til at styrke arbejds erfaringerne såvel som selvtilliden:

”Vikariatet har været en positiv oplevelse for mig, og jeg har fået mere selv-værdsfølelse. Jeg er ikke længere så bange for at blive arbejdsløs. Jeg har en nødplan om at efteruddanne mig inden for IT, hvis det bliver nødvendigt...”
(Mand, 53 år, statsansat).

Endelig er det bemærkelsesværdigt, at fratrædelse kun i ganske få tilfælde har fundet sted som følge af sygdom, barsel eller orlovsperioder. Andre analyser har henledt opmærksomheden på, at fraværsperioder på grund af sygdom, barsel og orlov kan være medvirkende til at marginalisere etniske minoriteter fra arbejdsmarkedet og forringe deres muligheder for at genvin-

de en plads på det ordinære arbejdsmarked efter endt fravær ²². Undersøgelsen blandt statsinstitutioner giver ingen anledning til at tro, at statsansatte med etnisk minoritetsbaggrund er blevet udelukket fra beskæftigelse på disse årsager.

5.4 Etniske minoriteter i staten – hvad er de vigtigste barrierer?

Når etniske minoriteter alligevel er så relativt svagt repræsenteret på de statslige arbejdspladser, bliver det nærliggende at spørge, hvad der spærrer vejen, og hvor de egentlige barrierer skal søges.

5.4.1 Ansættelsesstop som politisk barriere

Det ovenstående viste et eksempel på en interviewperson, der har udsigt til at miste sit nuværende arbejde på en statsinstitution som følge af det herskende ansættelsesstop.

Adskillige ledelses- og medarbejderrepræsentanter har i surveyen ligeledes udtalt, at ansættelsesstop kan være en beskæftigelsesbarriere i nogle institutioner. Ansættelsesstop sætter generelt en grænse for, hvor mange nye medarbejdere – med dansk eller anden etnisk baggrund – man overhovedet kan nyansætte. Det lader sig ikke afgøre på grundlag af undersøgelsen, i hvilken udstrækning denne forklaringsvariabel har afskåret etniske minoriteter fra ansættelse i staten. Men i det omfang der er tale om lokale ansættelsesstop i statsinstitutioner, vil de udgøre en politisk bestemt barriere, som ikke specifikt rammer etniske minoriteter.

Tilsvarende kan kravet om statsborgerskab være en politisk bestemt barriere i visse statsinstitutioner. Både fra ledelses- og medarbejderside er der i surveyen blevet peget på denne særlige form for ansættelsesbarriere over for etniske minoriteter, der ikke har eller ikke ønsker at opnå dansk statsborgerskab.

Alligevel har nogle interviewpersoner klart den opfattelse, at det under alle omstændigheder er lettere for etniske minoriteter at vinde indpas på statslige arbejdspladser i sammenligning med det private jobmarked:

”Jeg mener ikke, det er så stort et problem i staten som på det private arbejdsmarked. De fleste, jeg kender, er ansat i staten...” (Kvinde, 33 år, statsansat).

Når man først har vundet fodfæste i en fast stilling i staten, er trygheden i ansættelsen et vigtigt argument for at bibeholde beskæftigelsen på en statslig arbejdsplads:

”Jeg foretrækker offentlig frem for privat ansættelse på grund af trygheden. Jeg er f.eks. ansat i en K-35 stilling. Bagefter kan jeg få en K-60 stilling, hvis ellers alt er gået tilfredsstillende...” (mand, 26 år, statsansat).

5.4.2 Navnet klinger forkert

Flere interviewpersoner har en klar opfattelse af, at et fremmedklingende navn udgør en væsentlig barriere. Nogle forestiller sig, at et fremmed navn uvilkårligt bliver kædet sammen med en gebrokket sprogbeherskelse. Nogle forsøger at omgå dette problem gennem direkte

²² Se bl.a. ”På vej mod job”, op.cit.

fremmøde og konfrontation. Herved kan arbejdsgiver ved selvsyn konstatere, at der uanset navnet ikke er tale om en sprogbarriere:

”Jeg har altid fulgt mine ansøgninger op med et telefonopkald for at vise folk, at jeg trods navnet taler klingende dansk og for at hæve mig ud af mængden. Det bør alle gøre – gøre sig positivt bemærket. Nu har jeg været her så længe, at mit navn er velkendt af de fleste. På den måde er det en fordel, at jeg ikke hedder Peter Petersen f.eks., for det forsvinder i mængden, hvorimod mit navn adskiller sig. Kan man gøre sine svagheder til sin styrke, er man på rette vej...” (mand, 41 år, statsansat).

Undersøgelsen tyder i retning af, at sprogproblematikken udløser en automatisk reaktion i såvel ledelses- som medarbejderkredse. En interviewperson, der selv har ledelseskompetence på en statslig arbejdsplads, gør gældende, at reaktionen også er et dække for, at arbejdspladserne ikke ønsker at bruge ressourcer på en kvalificering, som kan undlades, hvis man ansætter en danskfødt ansøger. Som leder på en statsinstitution har han selv opbygget en rekrutteringspraksis, hvor ansøgere med fremmedartede navne sorteres i en særlig bunke og udsættes for en kritisk gennemgang:

”Jeg sidder f.eks. og ansætter folk. Når jeg får en stak ansøgninger, sorterer jeg dem i forskellige bunker: interessante og uinteressante og en bunke med måske'er. I måske-bunken er der tit ansøgninger med fremmede navne. Jeg kigger efter folks kvalifikationer. Hvis jeg har en udlænding og en dansker, og de ud over sprogkundskaberne er lige kvalificerede, vil jeg nok vælge danskeren. Sproget er vigtigt. Det er noget med ressourcer. Skal virksomheden bruge tid og penge på noget, som kunne undlades, hvis man havde valgt en dansker? Jeg tror, de fleste tænker ligesom mig...” (Mand, 41 år, statsansat).

5.4.3 Manglende sprogkompetence et kerneproblem

I lighed med den ledelsesansvarlige interviewperson i citatet, har ledelses- og medarbejderrepræsentanterne i surveyen givet deres vurdering af, hvorfor etniske minoriteter generelt har vanskeligt ved at fastholde beskæftigelsen. Tabel 25 gengiver, hvordan ledelses- og medarbejderrepræsentanterne i undersøgelsen har prioriteret en række udsagn om barriererne for etniske minoriteters arbejdsmarkedstilknøytning.

Begge grupper bekræfter, at en mangelfuld sprogbeherskelse udgør en af de væsentligste forklaringer på beskæftigelsesproblemet blandt etniske minoriteter. Omkring en tredjedel af henholdsvis ledelses- og medarbejderrepræsentanterne har lagt vægt på udsagnet om, at etniske minoriteter ofte mangler sproglige forudsætninger for at klare arbejdsopgaverne. Der kan således trækkes en klar forbindelseslinie mellem institutionernes generelle kompetencekrav og deres vurdering af de vigtigste barrierer for etniske minoriteters arbejdsmarkedstilknøytning.

Når sprogbarrieren nævnes igen og igen, må konklusionen være, at det er nødvendigt at vurdere, hvornår sprogbeherskelsen bør være i orden fra starten af en nyansættelse, og hvornår der er mulighed for at lade en jobrettet sproglig opkvalificering indgå som et led i en almindelig oplærings- og introduktionsfase for nyansatte.

Tabel 25: Hvad er efter jeres vurdering forklaringen på, at etniske minoriteter generelt har svært ved at fastholde beskæftigelsen?

	Ledelse i procent af alle	Medarbejdere i procent af alle
Arbejdspladserne har generelt en mistroisk holdning til etniske minoriteter	6%	-
De har generelt svært ved at finde sig til rette i danskernes kollegiale miljøer og omgangsformer	5%	15%
De mangler ofte sproglige forudsætninger for at klare opgaverne	33%	38%
De giver ofte anledning til splid og kontroverser i medarbejderstaben	1%	1%
De er ofte autoritetstro og har derfor svært ved at tage selvstændigt ansvar for opgaveløsningen	3%	4%
De er ligeså forskellige indbyrdes, som danskere er – og derfor kan der ikke peges på entydige forklaringer	25%	38%
De mangler ofte forståelse for den danske velfærdsmodel og for de mål, der gælder for offentlige arbejdspladser og serviceydelser	2%	8%
De er tilbøjelige til at isolere sig i deres egne etniske grupper på arbejdspladserne, og det virker provokerende på mange danske medarbejdere	2%	6%
De har i mange tilfælde en livsform, hvor fællesskabet i familien går forud for arbejdslivets fællesskab	1%	7%
Som regel er de dårligere kvalificerede end danske medarbejdere	3%	2%
De er ikke indstillet på at viderequalificere sig – hverken fagligt eller personligt	1%	2%
Både på ledelses- og medarbejderside er man tilbøjelige til at vælge dem, der 'ligner' mest og ikke er for fremmedartede	11%	16%
De får ofte ansættelse i jobs, som de er overkvalificerede til, og det hæmmer motivationen for at gå aktivt ind i arbejdsmiljøet	2%	5%
De får ikke den støtte og introduktion til arbejdspladsen og jobfunktionerne, som de har brug for – og derfor er det svært for dem at udføre opgaverne tilfredsstillende	2%	6%
De er ofte mistroiske, fordi de har mange nederlag og dårlige job erfaringer bag sig	1%	3%
De veluddannede har ingen problemer, men de dårligst uddannede har brug for en omfattende kvalificering, før de kan matche kompetencekravene på statslige arbejdspladser	9%	11%
Mange etniske minoriteter kommer fra en kultur, hvor den offentlige og statslige sektor har lavstatus	2%	3%
De er ofte mere interesseret i manuelle og håndværksprægede jobs i den private sektor – og de finder ikke statslige arbejdspladser særligt attraktive	1%	0%
Statslige institutioner har ofte en meget traditionsbunden arbejdspladskultur, der ikke giver plads til medarbejdere, som afviger for meget fra normen – uanset etniciteten	9%	15%
De har ofte en helt anden og mere passiv holdning til arbejdet og arbejdsmiljøet end danske medarbejdere	-	4%
Mange medarbejdere lægger vægt på, at vi først og fremmest sikrer beskæftigelsen for vore egne landsmænd, og det holder etniske minoriteter ude fra arbejdspladserne	-	6%

	Ledelse i procent af alle	Medarbejdere i procent af alle
Andet	10%	5%
Ved ikke	32%	27%

Kilde: Surveys blandt ledelsesrepræsentanter og medarbejderrepræsentanter

Interviewpersonerne er generelt enige i det synspunkt, at sproget skal være i orden:

”Jeg kunne godt have tænkt mig flere pligter på asylcentret. Sprogundervisning ville f.eks. være godt – og også daglige jobfunktioner...” (Kvinde, 47 år, statsansat).

I dette citat peges der på behovet for at gøre den sproglige integration af etniske minoriteter mere effektiv, end den opleves i dag. Det antydes, at de lovmæssige rammer for asylperioden og den første integrationsperiode er med til at begrænse nytilkomnes muligheder for at lære sproget og danne sig et indtryk af det land, man skal skabe sig en tilværelse i.

I interviewrunden er der også gjort opmærksom på behovet for, at der både i samfundslivet og arbejdslivet anlægges et mere differentieret syn på etniske minoriteter. Det gælder ikke mindst en mere nuanceret bedømmelse af den sproglige færdighed og forståelse:

”Min erfaring fra sprogskolen er, at man kræver meget på arbejdsmarkedet. Jeg har bl.a. været indstillet til sprogprøver på det højeste niveau. Min mening er, at man skal tale flydende dansk for at få en chance. Vi, der er højtuddannede, lægger vægt på at lære dansk. Andre gider slet ikke og vil helst ikke i skole. Men desværre bliver vi jo egentlig ligestillede på arbejdsmarkedet...” (Kvinde, 43 år, ledig).

Kvinden gør i citatet gældende, at etniske minoriteter efter hendes vurdering i alt for høj grad bliver opfattet som en ensartet gruppe, der er kendetegnet ved at have sproglige problemer. Hun frygter, at det også svækker beskæftigelsesmulighederne for de personer, der er læringsvante og læringsparate – og som gør en stor indsats for at tilegne sig både det skrevne og talte sprog.

I lighed med dette synspunkt har nogle ledelses- og medarbejderrepræsentanter givet udtryk for, at beskæftigelsesproblemet først og fremmest vedrører de dårligst uddannede minoriteter, fordi de har problemer med at matche kompetencekravene på de statslige arbejdspladser. De veluddannede anses derimod ikke for at være en særlig udsat gruppe, der har problemer med at fastholde kontakten til arbejdsmarkedet. Heri ligger endnu engang en tilkendegivelse af, at det er fagligheden, der tæller i sidste ende, og at etniske minoriteter ikke grundlæggende adskiller sig fra andre grupper i arbejdsstyrken. Det gælder for etniske minoriteter som for alle beskæftigede og ledige, at jo dårligere de matcher arbejdsmarkedets kompetencekrav, desto vanskeligere har de ved at opnå og fastholde beskæftigelsen. I interviewrunden er det tilsvarende blevet sagt:

”Det er sværest for dem, der ikke har uddannelse. Hvis man har en uddannelse, har man noget til fælles. Hvis ikke man har uddannelse, er religion og kultur næsten det eneste, man har – og så er det sværere at tilpasse sig...” (Mand, 48 år, statsansat).

Hermed slår interviewpersonen temaet om forskellighed og tilpasningsevne an.

5.4.4 Genkendelighed frem for forskellighed?

Både på ledelses- og medarbejderside har en del respondenter gjort gældende, at det ikke er muligt at pege på en entydig forklaring på etniske minoriteters jobsituation ud fra den betragtning, at etniske minoriteter ikke udgør en homogen gruppe. Generaliserede udsagn om årsager og barrierer vil derfor aldrig være fyldestgørende. Som tilfældet er for danskere, vil det også gælde for etniske minoriteter, at forklaringerne må udledes af den enkelte gruppes specifikke forudsætninger og situation.

Set i dette lys bliver det særligt problematisk, hvis både ledelse og medarbejdere på statslige arbejdspladser er tilbøjelige til at rekruttere efter et genkendelighedsprincip, som er med til at udelukke ansøgere, der uvilkårligt virker fremmede og ved første øjekast afviger fra 'normen' af danske medarbejdere. En vis andel på både ledelses- og medarbejdersiden har i tabel 25 givet udtryk for, at tendensen til at vælge medarbejdere og kollegaer efter det velkendtes princip virker som en udelukkelsesmekanisme og en beskæftigelsesbarriere over for etniske minoriteter. Nogle ledelsespersoner har formuleret det direkte som en angst og reservation over for det 'ukendte'. Enkelte bruger endvidere begreberne 'tradition' og 'tip-rap-rup'-effekten til at beskrive tendensen til, at statsinstitutionerne rekrutterer efter det velkendtes princip.

I tabel 25 har både ledelses- og medarbejderrepræsentanter medgivet, at fremmedhedsbarrieren efter deres vurdering kan være særligt fremtrædende på statslige arbejdspladser, hvor en stærk traditionalisme i virksomhedskulturen sætter snævre grænser for, hvor meget nye ansøgere kan afvige for 'normen' for at opnå ansættelse.

Problematikken er heller ikke fremmed for interviewpersonerne. Nogle kalder holdningen for 'forsigtighed' eller 'tilbageholdenhed' på arbejdspladserne. En statsansat i gruppen relaterer endvidere denne tilbageholdenhed til de generelle økonomiske svingninger på arbejdsmarkedet:

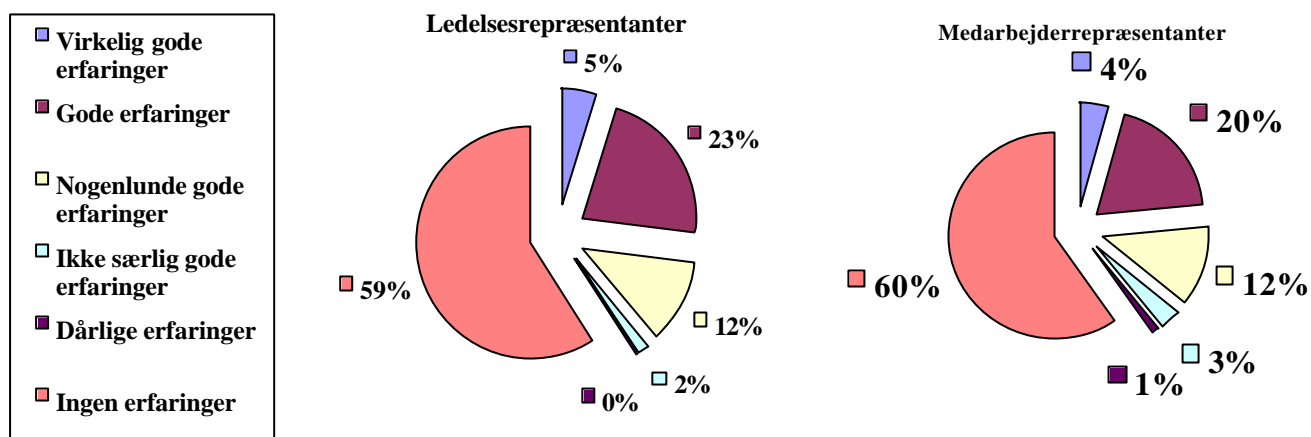
”Jeg tror, at arbejdsgivere generelt har nemmere ved folk, de 'kender'. Du kan kalde det diskrimination. Der har også tidligere været en afmatning på arbejdsmarkedet, som sikkert har bidraget til, at folk har været mindre progressive og satset på det sikre. Der har jo været mere end nok at vælge imellem. Tidligere svarede mindst 150 på en jobannonce. Sidst vi havde et stillingsopslag her hos os, var der to ansøgere. Så er det nemmere at give os en chance. Er der kandidater nok at vælge imellem, er man nok tilbøjelig til at vælge nogle, man kender på forhånd...” (Mand, 40 år, statsansat).

Med dette udsagn er den pågældende tæt ved at legitimere, at arbejdspladserne rekrutterer ud fra genkendelighedens princip, og at det alt andet lige stiller etniske minoriteter dårligere.

5.5 Etniske minoriteter i staten – hvilke erfaringer?

I den udstrækning der faktisk sker en rekruttering af medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund, er det vigtigt at sætte fokus på de erfaringer, der er indhøstet på statslige arbejdspladser.

Figur 3: Hvilke erfaringer har institutionen med at integrere medarbejdere med etniske minoritetsbaggrund?



Figuren giver endnu engang anledning til at konkludere, at mange statslige institutioner ikke på nuværende tidspunkt har praktiske erfaringer med at ansætte etniske minoritetsgrupper. Knap 60% af både ledelses- og medarbejderrepræsentanterne har således angivet, at de overhovedet ikke har integrationserfaringer på arbejdspladsen.

For de øvrige institutioners vedkommende erklærer omkring en femtedel, at der er tale om gode erfaringer, mens endnu 10% mere forsigtigt tilkendegiver, at de hidtidige erfaringer har været nogenlunde positive. Kun et fåtal af respondenterne har direkte gjort gældende, at de pågældende ansættelsesforhold af den ene eller anden grund ikke har været tilfredsstillende. Samtidig er det værd at bemærke, at kun 4-5% har lagt vægt på at beskrive erfaringerne som virkelig gode. Samlet må det konkluderes, at vurderingen af de hidtidige erfaringer overvejende hælder til den positive side, men at der på den anden side heller ikke registreres en stærk opbakning.

I tabel 26 har institutionerne udvalgt de udsagn, der bedst beskriver deres erfaringer med at integrere medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund.

Tabel 26: Hvilke udsagn beskriver bedst institutionens erfaringer med at integrere medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund?

	Ledelse i procent af alle	Medarbejdere i procent af alle
Når først etniske minoriteter er kommet 'inden for porten', går det fint	18%	15%
Medarbejderne sætter i virkeligheden pris på forskelligheden og på muligheden for at have kollegaer med mange forskellige livshistorier og livserfaringer	8%	9%
Medarbejdere med en etnisk minoritetsbaggrund bidrager til en bedre forståelse af de bruger- og servicebehov, vi i stigende grad møder blandt etniske mindretal	5%	6%
Vi må erkende, at det kræver en særlig indsats at integrere medarbejdere med fremmede kulturtraditioner og adfærdsnormer	9%	13%
Vi må erkende, at sproget kan være en væsentlig barriere	21%	21%

	Ledelse i procent af alle	Medarbejdere i procent af alle
Vi oplever, at jo højere oppe i jobhierarkiet, desto lettere er det for etniske minoriteter at komme ind i jobbene	3%	3%
Det er langt fra alle medarbejdere, der har den nødvendige tolerance og tålmodighed til at inddrage kollegaer med etnisk minoritetsbaggrund	4%	7%
Vi oplever, at etniske minoriteter har svært ved at falde ind i de kollegiale miljøer og den særlige omgangstone på arbejdspladsen	4%	6%
Vi oplever, at etniske minoriteter mangler forudsætninger for at yde den ønskede kundekontakt og service	2%	1%
Det er slet ikke gået i de tilfælde, hvor vi har ansat etniske minoriteter	0%	0%
Vi oplever, at medarbejderne ikke vil acceptere kollegaer, der virker for fremmede	0%	0%
Vi har endnu ingen erfaringer med kollegaer med etnisk minoritetsbaggrund	39%	36%
Ved ikke	13%	20%

Kilde: Surveys blandt ledelses- og medarbejderrepræsentanter

Besvarelsen i tabel 26 stemmer helt overens med de øvrige resultater. Det dominerende indtryk er, at institutionerne er forsigtige med at udtale sig, fordi de gennemgående har få eller ingen erfaringer med at omgås medarbejdere og kollegaer fra etniske mindretal. I den udstrækning de giver en mening til kende, lægges der både på ledelses- og medarbejderside vægt på to udsagn, som også er blevet understreget gennem de øvrige besvarelser.

For det første tilkendegiver institutionerne, at når første etniske minoriteter har vundet fodfæste på de statslige arbejdspladser, går det fint. Den bagvedliggende holdning synes igen at være, at etniske minoriteter må selv gøre en indsats for at komme 'inden for porten'. Når denne tærskel er overskredet, har de samme muligheder som andre ansatte for at integrere sig i arbejdsmiljøet. For det andet sættes der atter fokus på sprogbarrieren.

6. Etnisk ligestilling og integration i staten – er personalepolitikken parat?

6.1 Indledning

I det forrige kapitel blev det belyst, hvordan de praktiske rekrutteringsformer kan være med til at fremme eller hæmme ansættelsen af etniske minoriteter.

Rekrutteringen kan ses som et led i en større personalepolitisk sammenhæng. Personalepolitikken vil endvidere omfatte en lang række andre personalemæssige og arbejdsorganisatoriske emner. Personalepolitikken afspejler endvidere det holdningsmæssige klima på den enkelte arbejdsplads.

Etnisk ligestilling og integration af etniske minoriteter er sat på den fælles og overordnede personalepolitiske dagsorden i statsinstitutionerne. Derfor er det nærliggende at undersøge, hvorvidt, i hvilken udstrækning og på hvilke måder etnisk ligestilling udmøntes i den praktiske personalepolitik.

6.2 Den statslige personalepolitik – hvad har højeste prioritet?

Undersøgelsen har dannet et generelt billede af statsinstitutionernes personalepolitiske prioritering af etniske minoriteters integration på arbejdspladserne. Både ledelses- og medarbejderrepræsentanter er blevet bedt om at prioritere en række personalepolitiske temaer og angiver herigennem, hvilke emner der har højeste prioritet på den personalepolitiske ønskeliste. Resultatet fremgår af tabel 27.

Tabel 27: Hvilke af de følgende personalepolitiske emner vil I give højeste prioritet?

	Ledelse i procent af alle	Medarbejdere i procent af alle
Adgang til medarbejderuddannelse efter individuelt behov	27%	43%
Systematisk medarbejderindflydelse på arbejdets organisering og arbejdsdelingen mellem de forskellige faggrupper	17%	32%
Kollektiv prioritering af 'den lærende organisation' og 'det udviklende arbejde'	20%	16%
Tværfaglighed i opgaveløsningen	24%	18%
Prioritering af mangfoldighed og forskellighed i personaleprofilen og i medarbejdernes erfaringsbaggrund	11%	12%
Fastholdelse af den faglige kvalitet og de faglige traditioner i arbejdet	25%	16%
Standardisering i opgaveløsningen som led i en effektivisering'	3%	1%
Kreativitet og stadig omstilling i opgaveløsningen	39%	26%
Metoder til at sikre medarbejderengagement i forhold til institutionens udvikling og image	28%	18%

	Ledelse i procent af alle	Medarbejdere i procent af alle
Optimale muligheder for karriereplanlægning og avancement	3%	6%
Plads til alle – både ressourcestærke og ressourcetsvage medarbejdere	5%	21%
Bedre indslusningsordninger og introduktionsforløb for nye medarbejdere	3%	6%
Udvikling af nye serviceprofiler, bl.a. i forhold til nye brugergrupper blandt etniske minoriteter	1%	1%
Øget satsning på kvalitetsudvikling og kvalitetssikring på alle niveauer i institutionen	36%	16%
Øget dialog mellem ledelse og medarbejdere om mål og strategier for institutionen	31%	41%

Kilde: surveys blandt ledelsesrepræsentanter og medarbejderrepræsentanter

Set i lyset af den generelle konsensus mellem ledelses- og medarbejderudsagn i undersøgelsen, er det påfaldende, at det personalepolitiske tema giver anledning til markante forskelle i besvarelsene fra henholdsvis ledelses- og medarbejdersiden.

Mest signifikant er den høje prioritering af medarbejderuddannelse efter individuelt behov blandt medarbejderrepræsentanterne i undersøgelsen, som er sat i højsædet af mere end 40%. Systematisk medarbejderindflydelse på arbejdets organisering og arbejdsdelingen mellem de forskellige faggrupper er ligeledes givet en høj placering på medarbejdersidens prioriteringsliste.

En vigtig personalepolitisk mærkesag er desuden sikkerheden for, at der fortsat er plads til både ressourcestærke og ressourcetsvage medarbejdere. Når medarbejderrepræsentanterne prioriterer dette udsagn relativt højt, kan det være et udtryk for, at statslige arbejdspladser befinder sig under et stigende produktivtets- og effektiviseringspres, der generelt skærper kravene til medarbejdere på alle niveauer i organisationen. Det kan ikke overraske, at denne udviklingstendens giver anledning til at understrege behovet for, at medarbejderne uanset deres individuelle ydeevne skal kunne være trygge i ansættelsen.

Spørgsmålet er, om ønsket om at sikre plads for såvel ressourcestærke som ressourcetsvage medarbejdere også indbefatter kollegaer med etnisk minoritetsbaggrund. Som vist i det foregående kunne det bl.a. være relevant at sikre en tryghed og aktiv støtte i forhold til medarbejdere, der i en overgangsperiode har brug for at kvalificere sproget til de givne behov på arbejdspladsen.

Det er heller ikke overraskende, at tryghed i ansættelsen endvidere prioriteres højt af flere interviewpersoner. Det gælder især for de statsansatte i undersøgelsen, at de har en klar forestilling om, at job i staten er behæftet med en langt større ansættelsesgaranti end job i private virksomheder. Denne forventning er kommet til udtryk på tværs af job- og ansættelsesniveauer og er ensbetydende med, at man foretrækker en statslig ansættelse og sætter stor pris på, at man på har opnået det:

”Jeg kan lide jobbet på grund af gode kollegaer og arbejdsforhold, egne rutiner og selvstændighed i tilrettelæggelsen af det daglige arbejde...” (mand, 25 år, statsansat)

Som det fremgår af citatet, lægges der desuden vægt på de selvstændighedsgrader, der knytter sig til jobbet, som i dette tilfælde udgør en jobfunktion på lavere funktionærniveau inden for driften på en højere læreanstalt.

Vender vi blikket mod ledelsessiden, står det klart, at medarbejderuddannelse er et anliggende, der også står højt på den ledelsesmæssige prioriteringsliste. Men det er værd at bemærke, at medarbejderuddannelse 'overhales' af andre og mere specifikke prioriteter. Det gælder først og fremmest en øget satsning på kvalitetsudvikling og kvalitetssikring på alle niveauer i organisationen. Det gælder endvidere en medarbejderkompetence til at udvise kreativitet og fleksibilitet i forhold til opgaveløsningen.

Med prioriteringen af kvalitetsudvikling, kvalitetssikring, kreativitet og fleksibilitet har ledelsesrepræsentanterne givet et mere præcist signal om den medarbejderkvalificering, der er mest påkrævet set fra et ledelsesperspektiv. Ud fra denne vinkel er medarbejderuddannelse efter individuelt behov ikke nødvendigvis i tæt overensstemmelse med de organisatoriske behov. Besvarelsen kan således tolkes som et udtryk for, at de organisatoriske hensyn må gå forud for mere individuelle ønsker i den interne efteruddannelsespolitik. Spørgsmålet vil i denne sammenhæng være, om sproglig opkvalificering af medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund kan henregnes under de organisatoriske behov, eller om de vil være rubriceret som individuelle behov.

Et væsentligt træk ved besvarelsen er den manglende prioritering af det emne, der er beskrevet som: 'udvikling af nye serviceprofiler, bl.a. i forhold til nye brugergrupper blandt etniske minoriteter'. Med den manglende prioritering er der både fra ledelses- og medarbejderside givet endnu en bekræftelse på, at minoritetsproblematikken ikke for alvor har vundet indpas i den personalepolitiske og organisationsstrategiske debat – hverken indadtil i de kollegiale miljøer eller udadtil i forhold til bruger- og kunde grupper.

6.3 Etnisk ligestilling og integration – et fagpolitisk ansvar?

Som supplement til det personalepolitiske tema er medarbejderrepræsentanterne blevet bedt om at vurdere en etnisk ligestillingspolitik i et fagpolitisk lys. Personalepolitik og fagpolitik er ikke nødvendigvis identiske størrelser. Personalepolitik og fagpolitik er aktiviteter, der både formes, beslutes og implementeres i forskellige fora.

Tabel 28 afspejler, at der er en flertydighed i medarbejderrepræsentanternes principielle holdning til etnisk ligestilling. Det gælder især spørgsmålet om, hvorvidt etnisk ligestilling bør være et særskilt punkt i den fagpolitiske indsats på arbejdspladserne. Ved nærmere eftersyn repræsenterer svarene tre fagpolitiske positioner, der samtidig indebærer forskellige strategier i forhold til en etnisk ligestillingspolitik:

- 'Katalysatoren'
- 'Politikeren'
- 'Liberalisten'

De tre typer er fremhævet, fordi de kan bidrage til en kritisk, men også frugtbar afklaring af, hvor de enkelte statsinstitutioner befinder sig både holdningsmæssigt og strategisk i indsatsen for en etnisk ligestilling. Typologien kan således danne udgangspunkt for en vurdering og

dialog i forhold til ligestillingsproblematikken og dens fag- og personalepolitiske perspektiver, det være sig på den enkelte arbejdsplads eller i faglige klubber og organisationer.

Katalysatoren er fortalere for en aktiv stillingtagen til det etniske ligestillings spørgsmål. Knap en trediedel af repræsentanterne har indtaget denne position og lagt vægt på at spille en aktiv og støttende rolle over for medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund. Katalysatoren har den holdning til tillidshvervet og det fagpolitiske arbejde, at det også må indbefatte en særlig vejledning af medarbejdere, der ikke har de samme forudsætninger som flertallet af ansatte for at forstå virksomhedskulturen, normer og gensidige forventninger i de kollegiale miljøer, fagorganisatoriske traditioner, m.v. Som medarbejderrepræsentant påtager katalysatoren sig således et aktivt ansvar for at udvikle det kollegiale miljø til et fællesskab af medarbejdere, hvor alle har en plads, og hvor den gensidige respekt og forståelse er i højsædet.

Politikeren forholder sig i højere grad taktisk til de løbende personale- og fagpolitiske spørgsmål. Politikeren indtager mere overordnede og principielle standpunkter i forhold til aktuelle problemstillinger, men er muligvis mere tilbageholdende, når det gælder om at tage såvel konkret stilling som praktiske initiativer på givne områder. Politikeren udtaler sig derfor heller ikke i klare vendinger i spørgsmålet om etnisk ligestilling og integration af etniske minoriteter på arbejdspladsen. Politikertypen kommer til syne, når knap en trediedel af medarbejderrepræsentanterne svarer både ja og nej til spørgsmålet.

Tabel 28: Skal medarbejderrepræsentanterne spille en særlig rolle i forhold til en etnisk ligestillingspolitik på arbejdspladsen?

	Medarbejdere i procent af alle
Ja, vi bør være bannerførere for en holdningsbearbejdelse blandt medarbejderne	9%
Ja, vi bør være dem, der tager initiativ til at sætte etnisk ligestilling på den personalepolitiske dagsorden – ved at insistere på, at SU udformer en konkret politik på området og ved at indkalde til medarbejdermøder om konkrete SU-forslag	9%
Ja, vi bør være dem, der støtter medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund i dagligdagen – vejleder dem om arbejdspladsens normer og traditioner, om kollegaernes forventninger, om fagpolitiske spørgsmål, m.v.	30%
Nej, vi har ikke en særlig rolle at spille i denne sag – det må være ledelsens ansvar at integrere nye medarbejdere uanset deres etniske baggrund	6%
Ja, vi bør udvikle et forslag til en etnisk ligestillingsstrategi, som vi forelægger ledelsen til forhandling og fælles vedtagelse	3%
Både ja og nej – vi gør generelt være mere synlige i personalepolitiske spørgsmål over for medarbejderne – det gælder også i ligestillingsspørgsmålet	28%
Ja, vi bør have etnisk ligestilling som et fast programpunkt på vore klubmøder	0%
Nej, vi synes ikke, at etnisk ligestilling skal gøres til et særligt fagpolitisk anliggende	24%
Ja, vi bør især gøre en indsats for at påvirke medarbejderne, så de bliver bedre kollegaer for etniske minoriteter og ikke bare lader dem sejle deres egen sø, når de først er ansat	13%
Andet	4%
Ved ikke	9%

Kilde: Survey blandt medarbejderrepræsentanter

Liberalisten afholder sig i modsætning til politikerne ikke fra at udtrykke principielle holdninger til konkrete fagpolitiske spørgsmål og problemstillinger. Liberalisten er som tillidsrepræsentant tilhænger af en fagpolitisk linie, der så at sige ligestiller alle og søger at tilgodese brede medarbejderinteresser i dagligdagen. Liberalisten er ikke nødvendigvis tilbageholdende med at indgå i konkrete initiativer, men ønsker ikke at fremme en indsats, der bygger på særforanstaltninger. Det kan være udtryk for en holdning om, at ingen medarbejdergrupper bør favoriseres på bekostning af andre. Men det kan ligeså vel være udtryk for en holdning om, at positiv særbehandling gør modtagerne sårbare, fordi positiv særbehandling i negativ fald kan tolkes som en støtteforanstaltning til personer, der ikke er fuldt kvalificerede og egnede til opgaverne. En signifikant andel af medarbejderrepræsentanterne har således svaret, at etnisk ligestilling ikke bør gøres til et særligt fagpolitisk anliggende.

I forlængelse heraf er det nærliggende at spørge, om nogen statsinstitutioner overhovedet har været engageret i konkrete initiativer til fremme af en etnisk ligestilling. Både ledelses- og medarbejdersiden er blevet konfronteret med dette spørgsmål.

6.4 Konkrete initiativer til etnisk ligestilling – hvorfor, hvorfor ikke?

Ser vi på tabel 29 over konkrete initiativer til fremme af etnisk ligestilling, må det konstateres, at den aktive katalysatorholdning generelt ikke har udmøntet sig i praksis. To tredjedele af ledelsesrepræsentanterne og langt over halvdelen af medarbejderrepræsentanterne har erklæret, at der ikke på nuværende tidspunkt er taget konkrete initiativer på dette område. Det fremgår endvidere af både ledelses- og medarbejdersvarene, at i den udstrækning der har været tale om en indsats, er det primært sket på foranledning af den øverste ledelse eller samarbejdsudvalgene.

Det er desuden værd at bemærke den relativt høje andel, der har besvaret spørgsmålet med 'ved ikke'. Svaret kan tolkes i flere retninger. En nærliggende tolkning vil være, at usikkerheden er udtryk for, at der rent faktisk ikke er taget initiativer i institutionerne. Respondenterne har ikke været vidende om sådanne initiativer, men har på den anden side været bange for på vegne af den samlede arbejdsplads at svare kategorisk nej på et spørgsmål, som angiveligt er et erklæret personalepolitisk mål i den statslige personalepolitik.

En anden tolkning kan være, at ligestillingsinitiativer kun finder sted meget lokalt og sporadisk i organisationen, hvorfor de ikke opfattes som egentlige personalepolitiske aktiviteter, der fortjener en større bevågenhed og spredning til andre afdelinger og miljøer. Endelig signalerer selve begrebet om etnisk ligestilling en mere omfattende og gennemgribende indsats, som man muligvis ikke kan identificere sig med på det lokale plan i institutionerne. Det udelukker imidlertid ikke, at der er taget konkrete skridt, som reelt hører med til billedet af en etnisk ligestilling, f.eks. i forbindelse med konkrete ansættelsessager, hvor etniske minoriteter er prioriteret og lignende.

Tabel 29: Er der i jeres institution taget konkrete initiativer til fremme af etnisk ligestilling – og hvem har i så fald taget initiativ?

	Ledelse i procent af alle	Medarbejdere i procent af alle
Den øverste ledelse	7%	6%

	Ledelse i procent af alle	Medarbejdere i procent af alle
Den øverste ledelse sammen med de forskellige mellemløsniveauer	6%	3%
Hovedsamarbejdsudvalget og de lokale samarbejdsudvalg	9%	9%
De faglige organisationer	1%	3%
De lokale klubber	1%	1%
Der er endnu ikke taget konkrete initiativer i institutionen, hverken fra A-siden eller B-siden og hverken centralt eller lokalt	66%	58%
Ved ikke	11%	19%

6.4.1 Etnisk ligestilling – proaktiv eller reaktiv holdning?

I det omfang institutionerne har taget initiativ til ligestillingsfremmende aktiviteter, har de endvidere angivet, hvilke aktivitetstyper der har været tale om.

Det dominerende svar er i denne forbindelse, at initiativerne først og fremmest er udmøntet i hensigtserklæringer som en nedskrevet personalepolitik, der direkte sætter en etnisk ligestillingspolitik på dagsordenen. Det er i denne sammenhæng ikke muligt at afgøre, om institutionerne herved refererer til den generelle statslige personalepolitik, eller om de enkelte arbejdspladser lokalt har udformet en personalepolitisk platform, der indbefatter etnisk ligestilling.

En mindre del af såvel ledelses- som medarbejderrepræsentanterne har desuden peget på deltagelsen i den ligestillingskonference, som tidligere har dannet startskud for det etniske ligestillingsmål i den generelle statslige personalepolitik.

De personale- og fagpolitiske standpunkter bliver langt mere tydeliggjort i de udsagn, hvor ledelses- og medarbejderrepræsentanterne har begrundet, hvorfor der ikke er taget initiativer til etnisk ligestilling.

Tabel 30: Hvis der ikke er taget konkrete initiativer til etnisk ligestilling på arbejdspladsen, hvad er da grunden?

	Ledelse i procent af alle	Medarbejdere i procent af alle
Vi afventer et udspil fra medarbejderorganisationerne/ledelsens side – vi vil ikke tage initiativer, før medarbejderne/ledelsen har været tydeligt på banen	0%	4%
Vi afventer, at hovedsamarbejdsudvalget sætter etnisk ligestilling på dagsordenen og lægger en handlingsplan for hele institutionen	1%	7%
Vi mangler ressourcer til at gøre en særlig indsats på området	-	10%
Vi vil først høre om erfaringerne med etniske ligestillingsinitiativer fra andre statslige arbejdspladser	0%	1%
Vi har ikke ansat etniske minoriteter på arbejdspladsen og har derfor ikke problemet inde på livet	33%	54%

	Ledelse i procent af alle	Medarbejdere i procent af alle
Vi savner nogle konkrete ideer til at komme i gang – f.eks. et udspil fra de centrale organisationer	2%	5%
Vi mangler viden om etniske minoritetsgrupper og deres særlige personalepolitiske/fagpolitiske behov	2%	5%
Vi mener egentlig ikke, at der skal foretages en særlig personalepolitisk prioritering i forhold til etniske minoritetsgrupper – personalepolitikken skal rette sig mod alle ansatte	36%	-
Vi prioriterer andre ting i det faglige og personalepolitiske arbejde	9%	23%
Andet	11%	18%
Ved ikke	4%	17%

Kilde: Surveys blandt ledelses- og medarbejderrepræsentanter

Mere end halvdelen af medarbejderrepræsentanterne og en tredjedel af ledelsesrepræsentanterne giver den begrundelse, at eftersom der ikke er ansat etniske minoriteter på deres arbejdspladser, har der heller ikke hidtil været behov for at iværksætte særlige initiativer.

Undersøgelsen tyder på, at der generelt anlægges en reaktiv synsvinkel på det personalepolitiske spørgsmål om etnisk ligestilling og integration af etniske minoriteter på statslige arbejdspladser. Grundholdningen synes at være, at problemerne må løses i den rækkefølge, de opstår og bliver synlige.

Det kan i praksis betyde, at etnisk ligestilling først bliver et personalepolitisk tema, når etniske minoriteter i større målestok har vundet indpas på de statslige arbejdspladser.

Først i takt med deres faktiske tilstedeværelse bliver der grund til at overveje, om de er til stede i tilstrækkeligt omfang !

Der går en klar forbindelseslinie fra den reaktive holdning til en andet tendens i svarene. Det drejer sig om den principielle holdning til personalepolitikens hovedmål og til de personalepolitiske prioriteringer. Næsten 40% af ledelsesrepræsentanterne har givet udtryk for det synspunkt, at personalepolitikken bør have en bred orientering, der ikke favoriserer mindretalsgrupper som f.eks. etniske minoriteter på bekostning af den samlede medarbejderkreds. Personalepolitikken skal rette sig mod alle ansatte, som det er formuleret i undersøgelsen.

Tilsvarende har en forholdsvis stor andel af medarbejderrepræsentanterne tilkendegivet, at man prioriterer andre emner i det faglige og personalepolitiske arbejde på de pågældende arbejdspladser. Svaret tyder på, at etnisk ligestilling og integration ikke er et anliggende, der har givet anledning til særlige overvejelser eller åbenlyse konfliktsager.

Direkte adspurgt gør 74% af medarbejderrepræsentanterne således gældende, at de ikke har været involveret i åbenlyse konfliktsituationer, der har relateret sig til ansatte med etnisk mindretalsbaggrund. Mindre end 5% har bekræftet, at der har eksisteret sådanne konfliktsituationer på arbejdspladsen. I de få eksempler, der er givet, har konflikterne haft berøring til det kollegiale miljø eller vedrørt de formelle løn- og ansættelsesforhold for medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund.

Hvad angår konkrete initiativer til etnisk ligestilling er det endelig bemærkelsesværdigt, at den passive stillingtagen tilsyneladende ikke er udtryk for en tøvende holdning, hvor parterne gensidigt afventer et konkret udspil. Det er også kun et fåtal, der afventer en handlingsplan eller anden form for aktivitet fra Hovedsamarbejdsudvalgets side. Der er således ikke tale om en tydelig rådvildhed i spørgsmålet om etniske ligestillingsinitiativer. Undersøgelsen tyder snarere på, at man både på ledelses- og medarbejderside indtager den holdning, at etnisk ligestilling ikke bør gøres til et særanliggende, men i stedet bør indgå i den generelle fag- og personalepolitik.

Undersøgelsen giver grundlag for at konkludere, at etnisk ligestilling og integration generelt ikke betragtes som et særligt indsatsområde på de statslige arbejdspladser. Det dominerende indtryk er, at institutionerne indtager en reaktiv position, og hverken på ledelses- eller medarbejdersiden er der udtrykt behov for en mere proaktiv holdning, der sætter etnisk ligestilling på dagsordenen ud fra et principielt og forebyggende perspektiv.

6.5 Særbehandlings paradoksproblem

Denne holdning understøttes i vid udstrækning af interviewpersonerne i undersøgelsen. Det gælder både for statsansatte og ledige i gruppen. Det er gentagne gange blevet fremført, at særforanstaltninger står i risiko for at øge diskriminationen, uanset at hensigten med særforanstaltninger er at nedbryde diskriminationen og mindske dens virkninger. Der er herved tale om en form for paradoksproblem, hvor indsatsen angiveligt uddyber de problemer, den skulle dæmpe og bekæmpe. En ung efterkommer udtaler:

”Man kan ikke gøre noget med hensyn til integrationspolitikken. Man kan lave regler og bøder osv. – men det vil bare forværre situationen rundt om i virksomhederne. Det gælder både for de etniske minoriteter, der bliver placeret i særforanstaltninger og de virksomheder, der hermed pådattes en bestemt arbejdskraft...” (Mand, 33 år, ledig)

”Jeg tror ikke på særbehandling af nogen art. At få lagt nogle rigide politikker ned over hovedet er ikke vejen frem. Vi kommer til at vænne os til en stadig større multietnicitet i samfundet og på arbejdspladserne. Over tid vil det udvikle sig, er jeg sikker på. Det er stadigvæk relativt nyt. Til gengæld tror jeg, det er vigtigt, at virksomhederne løbende snakker åbent om interne erfaringer, f.eks. om jargon og tone på arbejdspladsen – til personalemøder og lignende...” (Mand, 41 år, statsansat).

Det udbredte synspunkt er, at særforanstaltninger uvilkårligt sætter et stempel på de personer, der er omfattet af dem. Er man ansat på særlige vilkår, opfattes det som et signal om, at man ikke er i stand til at være beskæftiget på ordinære vilkår. Det kan tolkes i retning af, at man grundlæggende ikke formår at tage vare på sig selv og klare sin tilværelse på lige fod med andre.

Synspunktet er endvidere, at en positiv særbehandling på arbejdsmarkedet vil stille etniske minoriteter i et endnu dårligere lys i virksomhederne, for så vidt at tvangsforanstaltninger grundlæggende rokker ved virksomhedernes ret til at lede og fordele arbejdet inden for de rammebetingelser, som arbejdsmarkedets parter selv har fastsat på såvel det offentlige som

private område. Den person, der bliver 'påduftet' en arbejdsplads via særregler, vil uvilkårligt blive eksponent for særordningen og herved identificeret med 'påført tvang'.

Interviewpersonerne har generelt erklæret sig som modstandere af en særbehandling. Men det er værd at bemærke, at et nej til særbehandling ikke er et nej til andre former for tematisering af etnisk ligestilling og integration af etniske minoriteter på de statslige arbejdspladser.

Der er netop blevet peget på behovet for løbende at drøfte og vurdere den interne integrationsproces på arbejdspladserne. Det kan ske på personalemøder eller i andre samarbejds- og medarbejderfora, hvor det kollegiale miljø generelt sættes til debat.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at integrationsprocessen ikke kun er et anliggende for etniske minoriteter i medarbejderstaben. Integrationsprocessen vil altid være en tosidig proces, der kun finder sted, når der etableres et aktivt samspil mellem etniske minoriteter og andre ansatte i den kollegiale og arbejdsorganisatoriske kontekst.

6.5.1 Kompetencen som udvælgelseskraterium

Uviljen mod egentlig særbehandling kommer til udtryk på tværs af køn, alder og arbejdsmarkedsstatus blandt interviewdeltagerne:

"Basalt set er jeg imod positiv særbehandling. En ansættelse skal altid ske ud fra de bedste kvalifikationer, men selvfølgelig skal personen passe ind i den måde, man arbejder på i virksomheden..." (mand, 48 år, statsansat)

Den gennemgående holdning er, at frem for særbehandling er det vigtigt at udvikle strategier for en *lige*behandling, hvor ansættelser finder sted på grundlag af den enkelte ansøgers kompetence, det være sig den fagspecifikke såvel som den personlige kompetence i relation til den givne jobfunktion. Det bør gælde, uanset om ansættelserne finder sted i den offentlige eller private sektor – og uanset ansøgers køn, alder og etnicitet. Først når dette punkt er nået, er der grundlag for at tale om ligestilling. Alle skal have samme muligheder for at overveje, hvilke krav og forventninger man individuelt stiller til arbejdslivet, og alle skal have lige adgang til at træffe de valg, der er i overensstemmelse med de individuelle forudsætninger og ønsker:

"Det afgørende for, at man kommer i arbejde, er det faglige. Men det skal selvfølgelig passe med, hvad man har brug for i firmaet. Jeg tror, at det har meget at gøre med over- og underskud på arbejdsmarkedet. Er der kandidater nok at vælge imellem, er man nok tilbøjelige til at vælge nogle, man kender på forhånd..." (Mand, 40 år, statsansat).

"Ansøgninger skal behandles ligeværdigt. Folk skal ansættes efter deres kvalifikationer..." (Kvinde, 21 år, statsansat).

Fra anden side lyder det:

"Jeg efterlyser ikke særbehandling. Men hvis vi bare kunne få en chance for at vise, at vi også kan arbejde og løse opgaver tilfredsstillende..." (mand, 45 år, ledig).

Med disse ord sætter interviewpersonen spørgsmålstegn ved forestillingen om, at ansættelsesmulighederne i praksis hænger sammen med de faglige og personlige kompetencer. Citatet afspejler herved et dilemma, som adskillige interviewpersoner befinder i.

På den ene side hersker der dyb modvilje mod at blive underlagt særforanstaltninger på det danske arbejdsmarked.

På den anden side er det en udbredt erfaring, at det er vanskeligt at få arbejde og udnytte sine kompetence og eventuelle uddannelse, medmindre det sker på særlige vilkår som f.eks. gennem jobtræning, puljejob, m.v.

Derfor holder ideologien om ansættelse efter kompetence ikke stik i virkelighedens verden. Derfor foregår erhvervsvalget i praksis mere efter udelukkelsesmetoden end efter kompetencen.

6.5.2 Job efter kompetencen eller udelukkelsesmetoden?

At interviewpersonerne generelt er modstandere af særforanstaltninger, skal bl.a. ses i sammenhæng med deres opfattelse af arbejdsmarkedets funktionsmåde i forhold til etniske minoriteter. Flere interviewdeltagere har således haft den vurdering, at der ganske vist forekommer diskrimination af etniske minoriteter på arbejdsmarkedet, men at beskæftigelsesmulighederne i sidste ende afhænger af den faktiske efterspørgsel og den konjunkturelle udvikling. De fleste interviewpersoner lægger således vægt på at skelne mellem diskrimination og egentlig racisme. Flere har gjort gældende, at etniske minoriteter i forskelligt omfang diskrimineres på det danske arbejdsmarked, men der er samtidig bred enighed om, at de aldrig eller sjældent udsættes for racisme. Som også tidligere nævnt tilskrives diskriminationen fortrinsvist tilbageholdenhed og angst over for personer, som ved første øjekast virker fremmedartede og tydeligt afviger fra "det velkendte univers". I takt med at arbejdskraftbehovet stiger, vil virksomhederne også overvinde denne angst og ansætte etniske minoriteter, hvis de vel at mærke er i besiddelse af den relevante kompetence:

*"- Hvad ser du som hovedgrunden til, at mange etniske minoriteter har svært ved at få beskæftigelse inden for deres fagområder ?
- Manglende sprogkundskaber er en del af det. Men måske også manglende mod og en form for diskrimination fra virksomhedernes side. Men jeg synes, at flygtninge og indvandrere generelt bliver behandlet godt..."*

Andre har omtalt spørgsmålet om diskrimination på arbejdsmarkedet i mere kritiske vendinger og har en opfattelse af, at den ulige behandling ikke alene kan forklares ud fra de generelle konjunkturelle svingninger på arbejdsmarkedet. Der er i følge disse udsagn også tale om en forskelsbehandling af mere strukturel karakter – en forskelsbehandling, der ikke forsvinder i takt med økonomiske opsving og perioder med flaskehalsproblemer på arbejdsmarkedet. En kvinde fortæller efter godt 20 år i Danmark og efter 16 år på den samme statslige arbejdsplads:

*"- Hvad er dine vigtigste krav til arbejdslivet?
- At blive behandlet ordentligt. Jeg har kæmpet meget for at blive behandlet ligeværdigt. Vi har det efterhånden godt her på arbejdspladsen, men der har været lange perioder, hvor det har været svært. Vi har fundet os i meget gennem tiderne. Vi har været bange for at blive fyret... Dengang der var dansk flertal blandt med-*

arbejderne, var vi meget adskilt, spiste og drak kaffe hver for sig...” (Kvinde, 40 år, statsansat)

6.5.3 Når kompetencen ikke åbner døre

I citatet peges der primært på den diskrimination, der finder sted, når adfærdsformerne afspejler en ubegrundet forskelsbehandling i det daglige arbejdsmiljø. Det sker bl.a., når medarbejderne opsplitter sig i etniske undergrupper i den daglige arbejdsorganisering såvel som i det sociale samvær.

Hertil kommer gentagne eksempler på den diskrimination, som handler om at få adgang til arbejde, der modsvarer den faktiske kompetence. Som vi tidligere har set, har både ansatte og ledige peget på de vanskeligheder, der er forbundet med at få arbejde inden for det fagområde, man har uddannet sig til. Det gælder også på fagområder, hvor efterspørgslen på kvalificerede medarbejdere angiveligt er stor i den nuværende situation.

Case

S. hører til gruppen af efterkommere og er født i Afghanistan. Sammen med forældrene og en yngre søster kom han til Danmark i en alder af 6 år. Faderen har arbejdet som arbejdsmand i mange år, men begge forældre har lagt vægt på, at S. fik en erhvervsfaglig uddannelse inden for et område, der kunne interessere ham og give stabile indkomstmuligheder.

Efter 10. klasses afgangsprøve blev S. optaget på Efg inden for jern og metal. På grundlag af gode matematiske evner var det målet at opnå en uddannelse som maskinarbejder, og S. havde desuden på daværende tidspunkt en drøm om at bruge den faglige uddannelse som springbræt for en videreuddannelse til elektromekaniker.

Inden S. når så vidt, bliver han fra erhvervsskolens side opfordret til at gennemføre en teknisk studentereksamen, fordi lærerne har øje for hans gode matematiske-tekniske evner. Anbefalingen lyder, at han efter endt studentereksamen går ingeniørvejen, og S. fuldfører i 1994 sin uddannelse som teknikumingeniør med særligt speciale inden for plastteknologi. Trods gode eksamenspapirer og en vis efterspørgsel inden for plastbranchen lykkes det ikke S. at få arbejde i løbet af de første måneder efter færdiggørelsen. Han søger adskillige stillinger og erfarer til sin overraskelse, at arbejdsgiverne svarer tilbage i uforskammede toner.

S. beslutter sig for at ændre sin jobstrategi og sonderer nu mulighederne for efteruddannelse. Det ender med, at han søger optagelse på en nyoprettet og særligt tiltællt uddannelse for højtuddannede ledige med interesse inden for miljøstyring. Efter endt uddannelse følger endnu en jobsøgningsperiode. På et tidspunkt giver søgningen resultat, idet S. tilbydes jobtræning på en offentlig arbejdsplads, der fortrinsvis baserer sig på indtægtsdækket virksomhed. Arbejdspladsen er især interesseret i den kompetence, som S. har erhvervet inden for miljøstyring, men også i bredere forstand i hans teknologisk-faglige viden. Efter endt jobtræningsperiode har arbejdspladsen ønske om at videreføre ansættelsesforholdet. Det lader sig imidlertid kun gøre, såfremt S. selv fremskaffer økonomisk grundlag for en projektstilling. S. oplever i denne forbindelse ikke, at arbejdspladsen bakker helhjertet op om bestræbelserne, og projektet opgives.

Han tager straks fat på en intensiv jobsøgning, men uden udbytte. De udeblivende resultater får atter S. til at orientere sig mod yderligere efteruddannelse. Han vælger for egen regning at viderequalificere sig inden for Edb med særlig vægt på administration af maskiner og programmer. S. bliver grebet af det Edb-teknologiske område og afslutter uddannelsesforløbet med højeste karakter. Samtidig henvender A-kassen sig med et nyt projekttilbud for ledige ingeniører. Under titlen 'Nærkontakt med danske virksomheder' får han både lejlighed til at ajourføre og videreudvikle sit teoretiske grundlag og til at afprøve den nyerhvervede viden i en virksomhedspraktik. Praktikken forløber over al forventning, og S. får de bedste muligheder for at arbejde med reelle udviklingsprocesser i et stort forsøgsprojekt på den pågældende virksomhed. Det er hans egen vurdering, at praktikken ville have ført til en fastansættelse, hvis ikke virksomheden på samme tidspunkt var nødsaget til at gennemføre indskrænkninger i medarbejderstaben.

S. er atter tilbage på jobsøgningsmarkedet, skriver ufortrødent ansøgninger og modtager lige så mange afslag. Han kontakter nu AF og A-kassen for at forhøre sig om mulighederne for efteruddannelse inden for Edb/IT om-

rådet. Slutresultatet bliver en færdig uddannelse som SAP-konsulent og hermed endnu en kvalificering inden for et område med stor og stigende efterspørgsel og begyndende flaskehalse. Men selv om kompetencen er til stede, lykkes det ikke for S. at opnå beskæftigelse inden for fagfunktionen. I denne omgang bliver han gentagne gange kaldt til samtale – i 14 tilfælde ud af 30 ansøgninger - men det ender altid med afslag. S. forhører sig løbende om årsagerne bag afslagene og synes ikke, han får klare svar og begrundelser fra virksomhederne. Mange virksomhedsrepræsentanter tilkendegiver dog, at han har gjort et godt indtryk.

Efter en periode med mange ansøgninger får han atter tilbud fra AF om at medvirke i en videreuddannelse med jobrotation inden for IT-branchen. Det hedder sig også denne gang, at der er tale om rigtig gode jobudsigter. S. følger i øjeblikket kurset og har optimismen nogenlunde i behold.

I denne case er der tale om en person, som hidtil har orienteret sin jobsøgning entydigt mod den private sektor. Det er også kendetegnende, at AF og A-kassen alene har henvist ham til aktivering, der retter sig mod ansættelse i private virksomheder. Med den givne fagkombination og mangesidede kompetence inden for Edb/IT feltet er der imidlertid grund til at pege på kompetencebehovet inden for den statslige/offentlige sektor. Som tidligere nævnt må det forventes, at statslige institutioner også i de kommende år får brug for at rekruttere medarbejdere med en IT-orienteret kompetenceprofil. I så fald kunne det være nærliggende at koble ligestillingsaspektet mere direkte til det generelle rekrutteringsbehov.

Enkelte interviewpersoner har anlagt en samfundsøkonomisk betragtning på deres manglende beskæftigelsesmuligheder. De peger på det ulogiske i, Danmark via integrationsindsatsen har bekostet både uddannelse og efteruddannelse på etniske minoriteter, som efterfølgende ikke får lejlighed til at bruge og ajourføre den uddannelsesmæssige og faglige kompetence. En interviewperson formulerer det med følgende ord:

”Danmark har jo betalt min uddannelse – hvorfor skal jeg så ikke bruge den? Vi kan begge parter have nytte af den udgift. Jeg vil ikke være passiv – hvorfor skal jeg dog være passiv? Jeg synes, det er vanvittigt ikke at kunne bruge sine evner. Nu har jeg været her i 14 år og lært alt muligt om det danske samfund, og så hører jeg, at man vil til at importere arbejdskraft fra Østeuropa. Man vil ansætte folk uden den indsigt i Danmark, som jeg og mange andre allerede har erhvervet...” (mand, 42 år, ledig).

Pointen i dette eksempel er, at diskriminationen ud over de etiske og menneskelige omkostninger også har væsentlige økonomiske og ressourcemæssige konsekvenser.

En vigtig konklusion fra undersøgelsen må være, at der ikke sker den positive udnyttelse af de kompetence- og arbejdsmæssige ressourcer, som etniske minoriteter er i besiddelse af.

I det ovenstående citat efterlyser interviewpersonen først og fremmest en bedre ressourceudnyttelse inden for rammerne af det ordinære arbejdsmarked.

I et videre perspektiv er der imidlertid grund til at overveje, hvordan ressourcerne systematisk og organiseret kan bringes i omløb ad andre kanaler end de rekrutteringskanaler, som institutioner og virksomheder normalt betjener sig af.

Det afgørende spørgsmål er, om man såvel i statsligt som i andet offentligt og privat regi kan udvikle særlige rekrutteringsmetoder, der ikke bærer præg af diskriminerende særbehandling.

6.6 Integration er bedre ressourceudnyttelse

Den manglende ressourceudnyttelse kommer især til syne blandt de ledige i interviewgruppen. Men ressourceproblematikken viser sig også i tendensen til at opfatte etniske minoriteter som en homogen gruppe, der har ensartede kompetencer og behov:

”- Har du selv været med til at få en anden etnisk kollega ansat på din arbejdsplads ?

- Nej, jeg er blevet spurgt, om jeg vil skaffe en afløser til mig, når jeg nu skal påbegynde min uddannelse til sommer. En pakistaner ligesom dig, sagde de. Men jeg sagde, at det kunne jeg ikke, for vi er alle forskellige, ligesom danskere og alle andre er det. Jeg vil ikke have ansvaret for, om en person, jeg formidler kontakten til, lever op til forventninger eller ej...”

(Mand, 25 år, statsansat).

I citatet ses et eksempel på, at en statsinstitution rent faktisk har forsøgt at skabe et aktivt rekrutteringsnetværk blandt etniske minoriteter. Men fremgangsmåden har fået en stødende karakter, fordi institutionen bevidst eller ubevidst formulerer en holdning om, at etniske minoriteter fungerer ensartet på en arbejdsplads.

Ressourceproblematikken fremstår dog særligt tydeligt i den arbejdsmarkeds- og aktiveringspolitiske indsats, hvadenten der er tale om dagpengemodtagere eller bistandsmodtagere. Den manglende ressourceudnyttelse hænger bl.a. sammen med alvorlige fejlvisitationer. Fejlvisitationer kan opstå i tilfælde, hvor ledige med etnisk minoritetsbaggrund rekrutteres til uddannelses- og aktiveringsforløb med andre etniske minoriteter alene ud fra den betragtning, at de er fremmede og har brug for at udvide deres kendskab til det danske sprog, samfund, arbejdsmarked, m.v. Men ofte vil mindretalsbaggrunden reelt være den eneste fællesnævner, hvorimod deltagerne både fagligt, socialt, kulturelt og personligt kan komme med vidt forskellige forudsætninger, behov og ønsker.

I andre eksempler er ledige med etnisk minoritetsbaggrund blevet placeret sammen med danskfødte ledige med alvorlige personlige og psykosociale problemer. I disse tilfælde har ledigheden været den eneste fællesnævner blandt deltagerne, mens lærings- og undervisningsbehovet har været vidt forskelligt. I begge situationer kan en fejlvisitation adstedkomme, at ledige med etnisk minoritetsbaggrund ikke modtager et tilbud, der tilgodeser de individuelle aktiveringsbehov. De afskæres hermed fra at deltage i en aktivitet, der effektivt og målrettet styrker deres arbejdsmarkedsposition. Det sker, fordi tilbuddene reelt er rettet mod andre målgrupper med specifikke behov og problemstillinger.

Case

M. er en kvinde i begyndelsen af fyrrerne, der er kommet til Danmark for fire år siden sammen med sine to halvstore børn. M. er efter mandens død flygtet fra krigen i sit hjemland og har efter ankomsten til Danmark været bosiddende 8-10 forskellige steder med de to sønner. De første års ophold har bl.a. været koncentreret om behandlingen af den yngste søns medfødte sygdom, men M. har sideløbende deltaget i diverse sprogkurser og har efterhånden opnået en god sproglig forståelse og et brugbart talesprog. Hendes sproglige kvalificering er ikke mindst et udtryk for, at hun er vant til at tilegne sig ny viden og dermed også i besiddelse af metoder til systematisk læring.

For et års tid siden følte M. sig for alvor parat til at kvalificere sig mere målrettet til det danske arbejdsmarked. Hendes klare sigte er for det første at udnytte sin faglige kompetence og mangeårige erhvervs erfaring positivt i

det danske samfund – for herigennem at blive i stand til at opbygge en ny, uafhængig tilværelse og livsramme for sig selv og børnene. I hjemlandet har M. været udpræget karriereorienteret og beklædt ledelsesstillinger igennem sit mangeårige arbejdsliv. Hun er akademisk uddannet og har været vant til at leve en vestligt orienteret tilværelse, hvor faglige og intellektuelle interesser er gået forud for religiøse og mere traditionelle livsformer.

Som led i en målrettet indsats visiteres M. på et tidspunkt til et længerevarende aktiveringsforløb, hvor målet er at kombinere en personligsudviklende og almenfaglig kvalificering med et erhvervskompetencegivende tilbud inden for elektronik og Edb. Et særtræk for det særligt tilrettelagte uddannelses tilbud er endvidere, at deltagergruppen sammensættes af både danskfødte kvinder og kvinder med etnisk minoritetsbaggrund. Fælles for deltagerne er, at de alle er ledige dagpengemodtagere eller bistandsmodtagere.

Det viser sig hurtigt, at kvinderne på holdet langt fra har ensartede forudsætninger – hverken personligt, fagligt og videnskabsmæssigt, læringsmæssigt eller kulturelt og socialt. M. oplever, at hendes egen erfaringsverden og referenceramme adskiller sig stærkt fra de øvrige kvinders – hvadenten de har en danskfødt eller etnisk minoritetsbaggrund. Den afgørende forskel ligger fortrinsvis i de uddannelses- og erhvervs mæssige forudsætninger, hvor M. har tilhørt en højtuddannet og karriereret livsform, som ingen af de øvrige deltagere har erfaringer fra. Men hertil kommer også markante forskelle på det personlige og psykosociale plan, hvor flere deltagere i realiteten har personlige problemer, som til tider bliver en barriere for den fælles undervisning og læringsproces. M. føler selv, at hun på baggrund af sin egen livshistorie som flygtning har en god indfølelse i forhold til de andre kvinders personlige problemer. Men hun må samtidig erkende, at hun på grund af sin egen trængte situation som fremmed og isoleret i et nyt land ikke har overskud til at støtte de øvrige deltagere aktivt. Det gælder både på det personlige og menneskelige plan – og på det rent faglige plan i forhold til de faglige emner og opgaver, der dagligt skal løses som led i undervisningen.

Det ender med, at M. forlader uddannelsesforløbet i utide og selv tager initiativ til at opsøge en mere intensiv sprogundervisning. Det er hendes egen vurdering, at sproget fortsat er en hæmsko for hendes arbejdsmarkedstilknudning, og at hun desuden har brug for at tilegne sig kommercielle engelskkundskaber, hvis hun senere skal gøre sig håb om at bruge sin uddannelse på det danske arbejdsmarked. Et oplagt behov er også at få lejlighed til at afprøve en konkret jobsituation og herigennem bedømme, hvordan kompetencekravene er på danske arbejdspladser inden for hendes fagområde eller beslægtede fagområder. Det kunne i dette tilfælde både dreje sig om praktik inden for den offentlige og private sektor.

En målrettet handlingsplanlægning kunne med fordel tage udgangspunkt i dette specifikke behov, som viste sig at afvige betydeligt fra de individuelle behov blandt de øvrige kvinder på uddannelsen. I denne case blev den etniske mindretalsbaggrund og den aktuelle ledighed brugt som fællesnævner i visitationsforløbet. Casen vidner samtidig om, at der herved er sket mindst en fejlvisitation, som har medvirket til at forsinke en mere målrettet og hensigtsmæssig aktivering til arbejdsmarkedet.

Der er grund til at være opmærksom på behovet for bedre praktik- og jobprøvningsmuligheder på statslige arbejdspladser for etniske minoriteter, der medbringer både uddannelsespapirer og erhvervs erfaringer fra hjemlandet.

Selv om aktiveringsproblematikken ikke direkte relaterer sig til spørgsmålet om etnisk ligestilling i staten, må det påpeges, at en mere systematiseret indsats dels kan medvirke til at sikre nye jobåbninger for ledige med etnisk minoritetsbaggrund – dels kan bidrage konkret til at styrke grundlaget for en etnisk ligestilling og integration i staten.

Anvendt litteratur

Arbejdsmarkedsrådet i Storkøbenhavn (1999): Arbejdsmarkedsredegørelse 2 med temaet: etniske minoriteter på det storkøbenhavnske arbejdsmarked, AF-Storkøbenhavn

Arbejdsministeriet (1997): Etnisk diskrimination på arbejdsmarkedet, Arbejdsministerens redegørelse til Folketinget

Bossow, M.L., m.fl.(1998): Et flerkulturelt Danmark? Integration af indvandrere og flygtninge i Danmark, Roskilde Universitetscenter, akademisk opgavebank

Csonka, A. (1995): Når virksomheder rekrutterer, Socialforskningsinstituttet
Dahl, J.E., Jakobsen, V. og Emerek. R. (1998): Indvandrere og arbejdsmarkedet, bind 1-4,

INDEA-projektet, Aalborg Universitet

Fagbladet (1999): 'Sproget spænder ben', Tema om integration, Fagbladet, no17/maj 1999

Finansministeriet (1996): Medarbejdernes syn på personalepolitikken

Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg (1998): Attraktive arbejdspladser i staten

Finansministeriet og Centralrådets Efteruddannelsesudvalg (1997): Udvikling af jobbet – udvikling på jobbet

Geertsen, M.C. (1990): Fjernt fra Danmark – interkulturel kompetence i teori og praksis

Hammer, O. og Toft, C. (1995): Det flerkulturelle Danmark

Hjermov, B., Fagerberg, M. og Thomsen, M. (1996): Måske er jeg en dansk jugoslav – på vej mod en helhedsorienteret, flerkulturel vejledning, Arbejdsmarkedsstyrelsen og Teknologisk Institut, Arbejdsliv

Hummelgaard, H. m.fl.(1995): Etniske minoriteter, integration og mobilitet, AKF

Huniche, M. og Graversen, H. (1994): Forberedende uddannelse af somaliske flygtninge – et udviklingsprojekt, Teknologisk Institut, Arbejdsliv for Dansk Flygtningehjælp

Huniche, M. og Graversen, H. (1997): Forberedende uddannelse for somaliske flygtninge – rapport om en procesmonitorering, Teknologisk Institut, Arbejdsliv

Huniche, M. og Petersen, P. (1998): Kulturelle antagelser i Rentek ApS, Teknologisk Institut, Arbejdsliv

Jensen, I. (1998): Interkulturel kommunikation i komplekse samfund, RUC

La Cour, A., m.fl.(1998): Undervisning af 16-25-årige flygtningen og indvandrere – en undersøgelse af særlige tilbud, UVI

Larsen, J. Aggergaard (1998): Holdninger til de fremmede – forestillingen om bosniske flygtninge i den danske offentlighed, in Dansk Sociologi, nr. 1/1998

Larsen, K. Topsøe (1999): Statistik om de eniske minoriteter i Danmark, Mellempfolkeligt Samvirke

Mellempfolkeligt Samvirke: Nyhedsbrev om indvandrere og flygtninge, diverse numre fra 1999

Nævnet for Etnisk Ligestilling (1996): Praktikpladssituationen for etniske minoriteter

Ottesen, M. Heide (1993): Os og dem – gensidig tilpasning, SFI

Poulsen, M. Ejby og Lange, A. (1998): Indvandrere i Danmark, Danmarks Statistik

Preis, Ann-Belinda S., m.fl. (1998): Kan vi leve sammen?, Antologi

Røggilds, F. (1995): Stemmer i et grænseland, Politisk Revy

Sørensen, N., Tidemann, F. og Thomsen, M.(1998): Virksomheder og svage grupper i Ribe amt: erfaringer, holdninger, barrierer og muligheder, Teknologisk Institut, Erhvervsanalyser

Thomsen, M. (1992): Indvandrerprojekter i Frederiksborg amt, Arbejdsmarkedsnævnet og AF i Frederiksborg amt

Thomsen, M., m.fl.(1997): Fra faste rammer til fleksibilitet – en handlingsorienteret evaluering af den virksomhedsvendte indsats under arbejdsmarkedsreformen, Teknologisk Institut, Arbejdsliv

Thomsen, M. Sørensen, K. Huniche, M., Müller, C. (1999): På vej mod job. Evaluering af et indvandrer- og gråzoneprojekt i Storkøbenhavn. Teknologisk Institut, Arbejdsliv

Thomsen, M., Petersen, P. og Thisted, L. Nellesmann (1999): Jobudførelse i mødet med fremmede kulturer. En analyse af kompetence- og uddannelsesbehov inden for fem efteruddannelsesudvalg. Teknologisk Institut, Arbejdsliv.