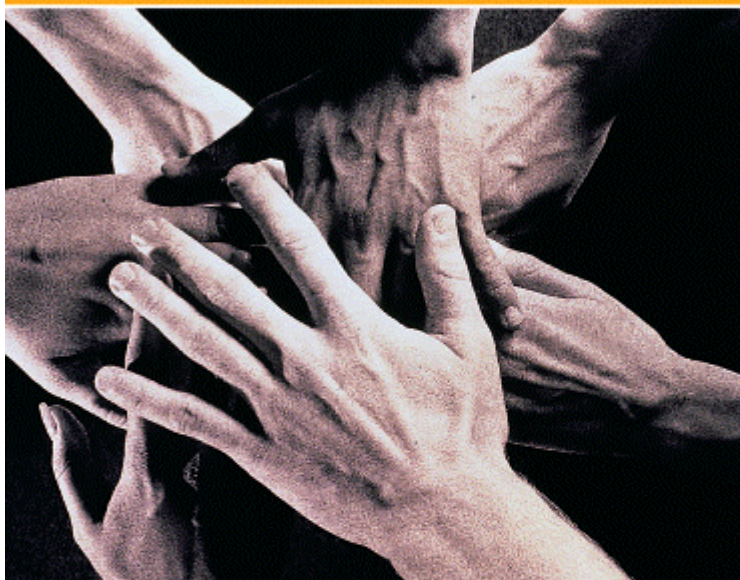


## Med mangfoldighed som mål



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

Konklusioner og anbefalinger  
- et debatoplæg

August 1999



**Finansministeriet**  
CFU  
Centralorganisationernes  
Fællesudvalg

# **Med mangfoldighed som mål**

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

**Konklusioner og anbefalinger**  
*- et debatoplæg*

**August 1999**

## **Med mangfoldighed som mål**

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

Konklusioner og anbefalinger.

- *Et debatoplæg*

Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg.

August 1999

Omslag og tryk: Formula Graphic AS

Oplag: 7500 eksemplarer

Den elektroniske udgave:

ISBN: 87-7856-286-4

Den trykte udgave:

ISBN: 87-7856-285-6

Denne publikation er en sammenfatning af konklusioner og anbefalinger fra nedennævnte analyserapport, der er udarbejdet af Dansk Teknologisk Institut, Arbejdsliv for Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg:

### **"Med mangfoldighed som mål.**

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

Analyserapport."

Publikationen og analyserapporten kan hentes på Finansministeriets eller CFU's web-server:

<http://www.fm.dk/>

<http://www.cfu-net.dk/>

Publikationen er gratis og kan mod ekspeditionsgebyr bestilles hos:

Schultz Information

Herstedvang 10-12

2620 Albertslund

Tlf: 43 63 23 00

Henvendelse om denne publikation kan i øvrigt ske til:

Finansministeriets 12. kontor

Christiansborg Slotsplads 1

1218 København K

Tlf.: 33 92 33 33

eller

Centralorganisationernes Fællesudvalg

Drosselvej 57, Postboks 209

2000 Frederiksberg

Tlf.: 38 17 81 00

## Forord

Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU) har iværksat en undersøgelse af muligheder og barrierer for etnisk lige-stilling og integration af etniske minoriteter på de statslige arbejds-pladser.

Parterne præsenterer i denne publikation undersøgelsens konklusioner og anbefalinger.

Undersøgelsen, der er den første af sin art på statens område, er udarbejdet af Dansk Teknologisk Institut, Arbejdsliv, og finansieret af Udviklings- og Omstillingsfonden. Undersøgelsens konklusioner og anbefalinger er optrykt til inspiration for arbejdet med etnisk ligestilling og integration af etniske minoriteter på de statslige arbejdspladser. Den fulde rapport kan hentes på både Finansministeriets og CFU's hjemmeside på adresserne [www.fm.dk](http://www.fm.dk) og [www.cfu-net.dk](http://www.cfu-net.dk).

Baggrunden for undersøgelsen er ønsket om at sikre etnisk ligestilling og en naturlig og nødvendig rekruttering og integration af etniske minoriteter på de statslige arbejdspladser.

Integration af etniske minoriteter i staten er til gavn for såvel den enkelte person som for arbejdspladsen. Staten har brug for at tiltrække og udnytte de flerkulturelle kompetencer, som etniske minoriteter repræsenterer på arbejdsmarkedet. De seneste års positive økonomiske udvikling har ført til en kraftig nedbringelse af ledigheden og giver allerede nu flaskehalsproblemer på arbejdsmarkedet. Med de faldende ungdomsårgange vil de statslige institutioner på linje med andre arbejdspladser i den kommende tid få rekrutterings- og fastholdelsesproblemer endnu tættere ind på livet.

Det er væsentligt, at de statslige arbejdspladser får glæde af de faglige og personlige ressourcer, som etniske minoriteter besidder. Det kan ske ved at gøre en indsats for at nedbryde de barrierer, der stiller sig i vejen for etniske minoriteters beskæftigelse. Såvel ledere som medarbejdere har blandt andet en opgave i at arbejde for, at statens arbejdspladser opfattes som attraktive for såvel etniske minoriteter som andre medarbejdere. Et godt omdømme i hele befolkningen er af væsentlig betydning, når der skal rekrutteres nye medarbejdere.

Undersøgelsen viser at etniske minoriteter er lavere repræsenteret på det statslige arbejdsmarked end deres andel af arbejdsstyrken. Etniske minoriteter udgør ca. 1 procent af de ansatte i staten, tilsyneladende med et polariseret beskæftigelsesmønster, hvor de fleste enten er ansat i ufaglærte job, eller i job der kræver en videregående uddannelse.

Erfaringerne med ansættelse af etniske minoriteter i staten er gode, de steder, hvor de er ansat.

Mange statslige arbejdspladser er åbne for ansættelse af etniske minoriteter, men en grundlæggende betingelse for at opnå ansættelse er rette faglige og sproglige kvalifikationer. Sprogproblemer er i denne henseende en afgørende barriere for ansættelse.

Undersøgelsen viser, at en stor del af de statslige arbejdspladser endnu ikke har ansat etniske minoriteter, blandt andet fordi de sjældent får ansøgninger fra etniske minoriteter til ledige stillinger. Der peges på, at en traditionel rekrutteringspolitik er en medvirkende årsag hertil.

Undersøgelsen viser en reaktiv holdning til etnisk personalepolitik hos såvel ledere som medarbejdere på de statslige arbejdspladser. Etnisk ligestilling står ikke højt på den personalepolitiske dagsorden og bliver typisk først et personalepolitisk emne, når etniske minoriteter har fået ansættelse. Mange personaleledere tilkendegiver, at de ikke ønsker en særlig personalepolitisk prioritering i forhold til etniske minoriteter, idet personalepolitikken skal rette sig mod alle medarbejdere. Samtidig tilkendegiver mange medarbejdere, at de prioriterer andre emner i det faglige og personalepolitiske arbejde. Størstedelen af de statslige arbejdspladser har derfor endnu ikke igangsat særlige initiativer til fremme af etnisk ligestilling på deres arbejdsplads.

Den personalepolitiske indsats på området er ikke tilstrækkelig. Undersøgelsen underbygger, at der er behov for at gøre en mere aktiv indsats for etnisk ligestilling og integration af etniske minoriteter på de statslige arbejdspladser. Undersøgelsen viser dog samtidig, at etniske minoriteter ikke ønsker positiv særbehandling. Positiv særbehandling øger risikoen for diskrimination, uanset at hensigten er at modvirke og nedbryde diskrimination.

Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg har allerede taget initiativer til fremme af etnisk ligestilling. Ved overenskomstforhandlingerne i 1997 indgik parterne en tillægsaftale om forbud mod forskelsbehandling. Aftalen blev fulgt op med en konference om etnisk ligestilling i 1998, der for alvor blev startskuddet til arbejdet med etnisk ligestilling og integration af etniske minoriteter i staten. Undersøgelsen skal ses som en videreførelse af bestræbelserne på at fremme denne proces. Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg håber derfor, at undersøgelsens resultater, sammenholdt med de øvrige initiativer på området, kan være med til at kvalificere og forbedre indsatsen for etnisk ligestilling og integration i staten.

Med offentliggørelsen af denne undersøgelse indleder Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg en dialogfase, hvor de fremlagte konklusioner og anbefalinger kan blive drøftet og sammenholdt med anden viden på området. Resultaterne vil blive præsenteret og sat til debat på en personalepolitisk konference om "Den hele medarbejder" den 12. oktober 1999. Endvidere vil undersøgelsens resultater blive bearbejdet i netværk med interessenter, der beskæftiger sig med og har viden om etnisk ligestilling.

Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg forventer, at dialogfasen giver et solidt grundlag for nye initiativer på området. Parterne vil på den baggrund i efteråret 1999 udarbejde målrettede værktøjer, der kan styrke indsatsen for etnisk ligestilling og fremme processen for integration af etniske minoriteter på de statslige arbejdspladser.

Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg opfordrer samtidig de statslige arbejdspladser til at gennemgå undersøgelsens resultater og især anbefalingerne med henblik på at igangsætte de nødvendige initiativer målrettet den enkelte arbejdsplads.

Centralorganisationernes Fællesudvalg

Finansministeriet

# **Med mangfoldighed som mål**

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

**Konklusioner og anbefalinger**

**August 1999**

**Teknologisk Institut  
Arbejdsliv**

# Indholdsfortegnelse

Forord .....	6
1. Resumé af undersøgelsens resultater og konklusioner.....	8
1.1 Baggrund for undersøgelsen.....	8
1.1.1 Etniske minoriteter har stadig det højeste ledighedsniveau.....	9
1.1.2 Etniske minoriteter er underrepræsenteret på det statslige arbejdsmarked .....	10
1.1.3 Etniske minoriteter har et polariseret beskæftigelses- og kvalifikationsmønster.....	11
1.1.4 Faglighed er det vigtigste kompetencekrav i staten.....	12
1.1.5 Etniske minoriteter søger sjældent job i staten.....	12
1.1.6 Manglende sprogkompetence er en kernebarriere, der hæmmer integrationen.....	13
1.1.7 Når genkendelighed foretrækkes frem for forskellighed i den statslige rekruttering .....	13
1.1.8 Etnisk ligestilling står ikke højt på den personalepolitiske dagsorden i staten.....	14
1.1.9 Særbehandlings paradoksproblem.....	14
1.1.10 Integration er lig med bedre ressourceudnyttelse i samfundet.....	15
2. anbefalinger .....	16
2.1 Systematisk videnindsamling og videnspredning om etniske minoriteters arbejdsmarkedssituation.....	16
2.2 Systematisk udbygning af praktikmuligheder.....	17
2.3 Kritisk vurdering af de eksisterende meritregler .....	17
2.4 Brug af en bredere vifte af rekrutteringskanaler.....	18
2.5 Indførelse af jobrelateret sprogkvalificering på statslige arbejdspladser .....	19
2.6 Etnisk integration som en gensidig tilpasningsproces .....	20

## 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.

# 1. Resumé af undersøgelsens resultater og konklusioner

En ny undersøgelse af etniske minoriteters beskæftigelse i staten og af muligheder og barrierer for en etnisk ligestilling på statslige arbejdspladser har vist, at etniske minoriteter fra såkaldt mindre udviklede lande er underrepræsenteret i staten, når der sammenlignes med deres andel af den samlede indvandrerbefolkning. Undersøgelsen viser også, at mange statslige arbejdspladser er parate til at ansætte etniske minoriteter, hvis de kan dokumentere de rette kompetencer til jobbene. Derimod er der en generel skepsis over for at anvende positiv særbehandling for at styrke en etnisk ligestilling i den statslige ansættelsespolitik. I det hele taget er de statslige arbejdspladser tilbageholdende med at gøre etnisk ligestilling til et særligt punkt på den personale-politiske dagsorden.

## 1.1 Baggrund for undersøgelsen

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. For det statslige arbejdsmarked er der siden vedtaget en overenskomstmæssig tillægsaftale, som nedlægger forbud mod forskelsbehandling og forpligter arbejdsgivere og medarbejdere i staten til at arbejde for en etnisk ligestilling på statslige arbejdspladser.

Det er baggrunden for, at Finansministeriet og Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU) i starten af 1999 iværksatte en undersøgelse med det formål at vurdere, om statslige arbejdspladser generelt har taget konkrete initiativer til etnisk ligestilling, og om etniske minoriteter overhovedet har vundet fodfæste på det statslige arbejdsmarked. Undersøgelsen, der er udført af en konsulentgruppe på Teknologisk Institut, Arbejdsliv har hermed rejst tre hovedspørgsmål:

- Er der i dag formelle eller uformelle barrierer for rekrutteringen af etniske minoriteter på statslige arbejdspladser?
- Sikrer den nuværende statslige personale- og rekrutteringspolitik en bred medarbejdersammensætning i staten og en mangfoldighed med hensyn til såvel etnicitet som køn, alder og faglig erfaringsgrundlag?
- Har etniske minoriteter faglig og personlig kompetence til at blive ansat i statens institutioner? Eller kan der peges på

faglige og personlige forudsætninger og værdier, der står i vejen for etniske minoriteters ansættelsesmuligheder i staten?

Undersøgelsen bygger dels på en spørgeskemaundersøgelse blandt ledelses- og medarbejderrepræsentanter på statslige arbejdspladser - dels på kvalitative interviews blandt statsansatte og ledige med etnisk mindretalsbaggrund.

Målgruppen af etniske minoriteter er i undersøgelsen afgrænset til at være indvandrere og efterkommere fra såkaldt mindre udviklede lande, dvs. landegrupper uden for Vest- og Sydeuropa samt USA, Australien og New Zealand. Indvandrer- og efterkommergruppen dækker både etniske minoriteter, der er kommet til Danmark som arbejdskraft-indvandrere, som familiesammenførte og som flygtninge. Målgruppen af etniske minoriteter fra såkaldt mindre udviklede lande er til dels blevet sammenlignet med indvandrere og efterkommere fra såkaldt mere udviklede lande, dels med den danske befolkning som helhed.

### **1.1.1 Etniske minoriteter har stadig det højeste ledighedsniveau**

Undersøgelsen viser, at etniske minoriteter generelt følger det samme udviklingsmønster for ledighed og beskæftigelse som andre grupper på det danske arbejdsmarked. Det gælder såvel i forhold til etniske danskere som i forhold til indvandrere og efterkommere fra såkaldt mere udviklede lande. De senere års beskæftigelsesvækst og ledigheds-fald har sat sig positive spor i en faldende ledighedsandel blandt etniske minoriteter. Men der er fortsat grund til at hæfte sig ved de markante forskelle, der er i ledighedsniveauet, når vi sammenholder det meget høje ledighedsniveau blandt etniske minoriteter med niveauet blandt andre grupper på arbejdsmarkedet.

Undersøgelsen viser desuden, at det høje ledighedsniveau blandt etniske minoriteter ikke alene kan forklares ud fra strukturelle forhold som for eksempel alderssammensætning og uddannelsesniveau. Et vidnesbyrd herom er bl.a., at højtuddannede etniske minoriteter er kendetegnet ved en markant højere ledighed end etniske danskere samt indvandrere og efterkommere fra såkaldt mere udviklede lande med tilsvarende uddannelse. Et andet vidnesbyrd er, at indvandrergruppen fra såkaldt mindre udviklede landegrupper har en klar overvægt i de erhvervsaktive aldersgrupper mellem 20 og 40 år, hvilket netop kunne tale for en høj erhvervs- og beskæftigelsesfrekvens i gruppen i stedet for den høje ledighed.

### **1.1.2 Etniske minoriteter er underrepræsenteret på det statslige arbejdsmarked**

Centrum for undersøgelsen har været etniske minoriteters beskæftigelse i statsinstitutioner. Undersøgelsen dokumenterer, at ud af statens godt 200.000 ansatte udgør etniske minoriteter med herkomst i såkaldt mindre udviklede lande omkring 2000 svarende til en andel på knapt 1%. Til sammenligning tegner etniske minoriteter sig for 3,5% af den samlede befolkning. Undersøgelsen viser dermed, at etniske minoriteter i forhold til deres befolkningsandel er underrepræsenteret i den statslige sektor.

Langt størsteparten af de statsansatte indvandrere og efterkommere omfatter personer med skandinavisk, vesteuropæisk eller nordamerikansk herkomst. Men det er samtidig værd at bemærke, at det største antal statsansatte med etnisk minoritetsbaggrund herefter er indvandre-re og efterkommere fra Tyrkiet og landene fra det tidligere Jugosla-vien.

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. Men undersøgelsen tyder samtidig på, at unge efterkommere fra såkaldt mindre udviklede lande er forholds-mæssigt stærkere repræsenteret i staten end de ældre indvandrere.

### **1.1.3 Etniske minoriteter har et polariseret beskæftigelses- og kvalifikationsmønster**

Undersøgelsen har endvidere afdækket et *polariseret* beskæftigelsesmønster blandt etniske minoriteter i staten. Undersøgelsen har således dokumenteret en generel tendens til, at etniske minoriteter enten er ansat i ikke-faglærte jobfunktioner eller i akademiske jobtyper. I den ene ende af spektret gælder det beskæftigelse inden for driftsområder som rengøring, vagttjeneste og forefaldende kontorfunktioner. I den anden ende af spektret er der tale om ansættelsesforhold inden for akademiske jobtyper, der rækker fra undervisning og forskning til sagsbehandling, administration samt udviklings- og formidlingsopgaver. Samtidig er der en iøjnefaldende mangel på etniske minoriteter inden for traditionelle håndværksfag og specialarbejderområder. Det gør sig gældende inden for den statslige sektor såvel som på det samlede arbejdsmarked.

Beskæftigelsesmønstret afspejler dermed også kvalifikationsstrukturen, hvor der ligeledes ses en tendens til, at etniske minoriteter polariserer sig i højtuddannede og ikke-faglærte. Hertil kommer også en væsentligt større andel af selvstændigt erhvervsdrivende blandt indvandrere og efterkommere fra såkaldt mindre udviklede lande end fra alle øvrige grupper.

Undersøgelsen peger i retning af, at den lave repræsentation inden for de erhvervsfaglige områder i væsentligt omfang kan begrundes ud fra den vanskelige praktiksituation. Blandt interviewpersonerne er der adskillige eksempler på, at unge efterkommere har været i gang med flere erhvervsfaglige uddannelser, der er blevet bremset af manglende praktikmuligheder. Praktikproblemet udgør således en alvorlig barriere for etniske minoriteters uddannelse og beskæftigelse i en periode, hvor der er risiko for flaskehalsproblemer inden for en lang række fag- og erhvervsområder.

#### **1.1.4 Faglighed er det vigtigste kompetencekrav i staten**

Undersøgelsen har vist, at den relativt lave repræsentation af etniske minoriteter i staten bl.a. skal ses i lyset af de kompetencekrav, der stilles på statslige arbejdspladser. Det er karakteristisk, at både ledelses- og medarbejderrepræsentanter har lagt vægt på at fremhæve gode faglige færdigheder og faglige arbejds erfaringer, når de er blevet bedt om at udpege de kompetencekrav og medarbejderprofiler, der vejer tungest i forbindelse med nyrekruttering. Fagligheden synes således at spille en vigtigere rolle ved nyrekruttering end hensynet til en bred personalemæssig sammensætning, der sikrer en mangfoldighed i forhold til aldersfordeling, kønsfordeling, fagprofiler og etnicitet.

#### **1.1.5 Etniske minoriteter søger sjældent job i staten**

Langt størsteparten af ledelses- og medarbejderrepræsentanterne har tilkendegivet, 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. Et klart budskab fra undersøgelsen er i denne forbindelse, at etniske minoriteter sjældent er blandt ansøgerne, når der opslås stillinger på statslige arbejdspladser. En kvindelig statsansat med etnisk minoritets-baggrund har haft 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 ansatte med min baggrund...”*

Konklusionen har fra både ledelses- og medarbejderside lydt, at så længe etniske minoriteter ikke selv gør sig stærkere gældende i ansøgerfeltet, vil statsinstitutionerne heller ikke være opmærksomme på deres beskæftigelsesbehov og på den lave repræsentation af indvandrere og efterkommere i personalesammensætningen. Den udbredte holdning er, at etniske minoriteter selv skal synliggøre sig, før arbejdspladserne får øje på dem og begynder at overveje mere bevidst og strategisk, hvordan en etnisk ligestilling kan fremmes.

### **1.1.6 Manglende sprogkompetence er en kernebarriere, der hæmmer integrationen**

Både ledelses- og medarbejderrepræsentanter tilslutter sig i stort tal det synspunkt, at en god skriftlig og mundtlig sprogbeherskelse hører til de allervigtigste faglige kompetencekrav på statslige arbejdspladser. Med denne vægtning er der samtidig i undersøgelsen givet et klart signal om, at sproget spiller en afgørende rolle, når etniske minoriteter skal integreres på det statslige arbejdsmarked. Dette standpunkt er også blevet fuldt bekræftet af undersøgelsens interviewpersoner med etnisk minoritetsbaggrund. Selv om de sproglige kompetencekrav ikke er lige omfattende inden for alle funktionsområder, er det vigtigt at være opmærksom på, at sproget tillige er en vigtig kilde til det sociale og kollegiale samvær på arbejdspladsen, ligesom sproget i det hele taget er et nødvendigt redskab, når man som medarbejder vil give sine meninger til kende. Fra interviewpersonerne lyder der således et budskab om, at uden sproglig kompetence er etniske minoriteter afskåret fra at integrere sig i det sociale, kollegiale og fagpolitiske miljø på arbejdspladsen. Deres holdninger og behov i forhold til det fysiske og psykiske arbejdsmiljø forbliver hermed usynlige.

Samtidig giver undersøgelsen grund til at bemærke, at sprogproblematikken ikke må udvikle sig til en myte, der anvendes ukritisk til at legitimere, at indvandrere og efterkommere fra såkaldt mindre udviklede lande generelt har dårligere fodfæste på arbejdsmarkedet end andre grupper. Det er bl.a. vigtigt, at et fremmedklingende navn ikke automatisk bliver kædet sammen med manglende sprogbeherskelse, når etniske minoriteter ligger i ansøgerbunken.

### **1.1.7 Når genkendelighed foretrækkes frem for forskellighed i den statslige rekruttering**

En del ledelses- og medarbejderrepræsentanter har i undersøgelsen gjort gældende, at nogle statslige arbejdspladser kan være tilbøjelige til at rekruttere efter et *genkendelighedsprincip*, hvor man vælger de ansøgere, der umiddelbart "minder" mest om det eksisterende miljø. Genkendelighedsprincippet er samtidig med til at udelukke ansøgere, der ved første øjekast afviger fra den herskende norm. Nogle ledelsespersoner har formuleret det direkte som en angst og reservation over for det "ukendte". Undersøgelsen tyder hermed på, at en vis traditionisme i virksomhedskulturen i nogle tilfælde sætter grænser for graden af *forskellighed* og *mangfoldighed* i rekrutteringen til statslige institutioner.

### **1.1.8 Etnisk ligestilling står ikke højt på den personalepolitiske dagsorden i staten**

Mange institutioner har tilkendegivet, at når først etniske minoriteter selv har gjort en indsats for at "komme inden for porten" på statslige arbejdspladser, går det fint. Når denne tærskel er overskredet, har etniske minoriteter ifølge både ledelses- og medarbejderrepræsentanter i undersøgelsen de samme muligheder for at integrere sig i arbejds-miljøet som andre ansatte med anden baggrund.

I forlængelse heraf er der heller ikke i særligt omfang taget initiativ til en særlig indsats for konkret at fremme en etnisk ligestilling og integration af etniske minoriteter på de medvirkende arbejdspladser. En klar konklusion fra undersøgelsen er tværtimod, at etnisk ligestilling og integration af etniske minoriteter ikke generelt betragtes som et særligt personale- og fagpolitisk indsatsområde. Mange begrundet denne holdning med, at man endnu har meget få eller slet ingen erfaringer med at ansætte medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund. Ligestillingsproblematikken forekommer derfor ikke aktuell i den nuværende situation. Grundholdningen er hermed, at først når etniske minoriteter har vundet større indpas på statslige arbejdspladser, bliver der grund til at overveje, om de er til stede i tilstrækkeligt omfang, eller om der bør sættes særlige initiativer i gang for at styrke andelen af medarbejdere med etnisk mindretalsbaggrund.

### **1.1.9 Særbehandlings paradoksproblem**

Samlet viser undersøgelsen, at etnisk ligestilling endnu ikke indgår i en *proaktiv* personalepolitik, der er på forkant med udviklingen og sætter ligestillingen på dagsordenen ud fra et mere principielt perspektiv.

Undersøgelsen bekræfter endvidere, at der både blandt statsansatte og ledige med etnisk minoritetsbaggrund er en udbredt skepsis over for særlige foranstaltninger til direkte fremme af etniske minoriteters arbejdsmarkedstilknudning. Man peger på, at særbehandling paradoksalt nok *øger* risikoen for diskrimination, uanset at hensigten netop er at modvirke og nedbryde diskrimination. Dette paradoks opstår, fordi særbehandling uvilkårligt stempler de personer, der er omfattet af den. Advarslen lyder, at ansættes etniske minoriteter på særlige vilkår som led i en etnisk ligestilling, kan det opfattes som et tegn på, at man ikke er i stand til at klare beskæftigelsen på ordinære vilkår på lige fod med andre grupper på arbejdsmarkedet.

### **1.1.10 Integration er lig med bedre ressourceudnyttelse i samfundet**

I undersøgelsen er der blevet peget på de samfundsøkonomiske konsekvenser, der knytter sig til etniske minoriteters beskæftigelses-situation i forhold til den statslige sektor såvel som på det samlede arbejdsmarked. En af undersøgelsens vigtigste konklusioner er således, at der *ikke* på nuværende tidspunkt i tilstrækkeligt omfang sker en positiv udnyttelse af de kompetence- og arbejdsmæssige ressourcer, som etniske minoriteter er i besiddelse af og i mange tilfælde har med-bragt fra oprindelseslandet. Det er samtidig et budskab om, at en bedre ressourceudnyttelse på arbejdsmarkedet er den afgørende vej til en bedre integration i samfundslivet.

## 2. anbefalinger

### 2.1 Systematisk videnindsamling og videnspredning om etniske minoriteters arbejdsmarkedssituation

På grundlag af undersøgelsens resultater og konklusioner må det for det første anbefales, at der jævnlige udbredes viden og information til alle statslige personaleniveauer om etniske minoriteters arbejdsmarkedssituation og markante ledighedsproblem. 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 gengive cases, der giver konkrete eksempler på gode ansættelsesforløb og 'best practice'.

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.

## **2.2 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 puljejob bliver anvendt i fuld udstrækning i forhold til de kvoter, der er tildelt de statslige institutioner og eksempelvis særligt målrettes etniske minoriteter.

## **2.3 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.

## 2.4 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.

## **2.5 Indførelse af jobrelateret sprogkvalificering på statslige arbejdspladser**

Undersøgelsen har med stor vægt bekræftet, at en utilstrækkelig sprog-beherskelse 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 aftaleparterne drøfter perspektiverne for at tilvejebringe 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 efteruddannelsesstilbud for etniske minoriteter og andre medarbejdere, der angiveligt har behov for at 'afpudse' 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.

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.

## 2.6 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 ansatte i den kollegiale og organisatoriske kontekst 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 kurser og ekstern konsulentassistance:

- Kurser i interkulturel kompetence, der kan indgå i den ordinære statslige efteruddannelsesprofil.

Ekstern konsulentbistand, 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.