

Etnisk ligestilling i kommunerne - mellem personalepolitik og integration

Centrale konklusioner og anbefalinger

November 2000

*Margit Thomsen
Christina Bækkelund Jagd
Trine Land Hansen*

Arbejdsliv

Indholdsfortegnelse

Forord.....	3
1. Indledning.....	4
Formål.....	4
Metode.....	4
2. Sammenfatning af konklusioner og anbefalinger.....	6
Hovedkonklusioner.....	6
Etnisk ligestilling og integration - to sider af samme sag.....	6
Etniske minoriteter i det danske samfund - fra gæstestatus til borgerstatus.....	6
Etniske minoriteter bærer fortsat en stor del af ledighedsbyrden.....	7
Etniske minoriteter på det kommunale arbejdsmarked - store variationer i ledigheden fra kommune til kommune.....	7
Etniske minoriteter er overrepræsenteret i den private sektor.....	8
Etniske minoriteter i den offentlige sektor er bedst repræsenteret i kommunerne.....	9
Etniske minoriteter i den kommunale jobstruktur - både kønsbetingede og etnisk betingede beskæftigelsesmønstre.....	9
Den kommunale jobstruktur: formelle uddannelseskrav og uformelle rekrutteringskanaler hæmmer ansættelsesmulighederne.....	10
Kommunale arbejdspladskulturer: Krav om ensidig tilpasning hæmmer rummeligheden og den langsigtede integrationsproces.....	11
Det kommunale serviceudbud: Arbejdstilrettelæggelse og brugerkrav hæmmer ansættelsen af etniske minoriteter.....	11
Kommunen som organisation: En tvetydig holdning til mangfoldighedsprincippet svækker motivationen for en målrettet etnisk ligestillingsstrategi.....	12
Anbefalinger.....	12
Det generelle integrationsniveau.....	12
Etnisk registrering som redskab til evaluering og løbende opfølgning.....	12
Godkendelse af udenlandske uddannelser.....	13
Systematisk og differentieret kompetenceafklaring.....	13
Det politisk-administrative niveau - centralt og decentralt.....	13
En etnisk ligestillingsstrategi med klare og konkrete målsætninger og handlingsanvisninger.....	14
Et strategisk ligestillingsorgan.....	14
En effektiv kommunikationsstrategi fremmer processen.....	14
Opfordringer til etniske minoriteter i stillingsannoncer.....	14
Styrkelse af tokulturelle kompetencer i det kommunale servicebillede.....	15
Jobintegreret og jobrelateret sprogundervisning.....	15
Behov for kombinerede indslusnings- og ansættelsesforløb.....	15
Plads til større forskellighed i jobudførelsen.....	16
Afklaring af behov for særlige forskoleforløb til den kommunale verden.....	16
Systematisk afklaring af kommunale kompetencekrav.....	16
Fyraftensmøder, temadage og seminarer om interkulturel kommunikation og forståelse.....	17
Integration og etnisk ligestilling som en helhedsorienteret indsats.....	17
Det konkrete arbejdspladsniveau.....	17
Kritisk revurdering af den eksisterende ansættelsespraksis.....	17
Alternative rekrutteringskanaler.....	17
Mindst én ansøger med etnisk minoritetsbaggrund indkaldes til jobsamtale.....	17
Mentorordninger.....	17
Lokal dialog om muligheder og barrierer.....	18
Faglige temadage om udfordringerne i det multikulturelle arbejdsliv.....	19

Forord

Etniske minoriteters integration og placering på det danske arbejdsmarked sættes i stigende grad på dagsordenen. Spørgsmålet om arbejdspladsernes aktive rolle i integrationsprocessen spiller således en mere og mere tydelig rolle i forhold til tidligere, hvor diskussionen var centreret om selve integrationsbegrebet og om forskellige former for integrationspolitik. På lovgivningens område har flere initiativer været medvirkende til at flytte fokus fra den brede integrationspolitik til det direkte arbejdsmarkedsrettede perspektiv.

I 1996 vedtog Folketinget 'Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet'. Med denne lov blev der for første gang fastsat en ramme for lokale aftaler og initiativer til fremme af etnisk ligestilling på både det offentlige og private arbejdsmarked.

Med indgangen til 1999 lød startskuddet for 'Lov om integration af udlændinge i Danmark'. Et af hovedmålene for den kommunale integrationsindsats er med lovens ord, at nyankomne udlændinge hurtigt bliver selvforsørgende. Med integrationsloven er det således understreget, at integration i sin grundlæggende form er et spørgsmål om at opnå økonomisk uafhængighed og vinde arbejds- og forsørgelsesmæssigt fodfæste i det nye samfund.

Men spørgsmålet er, hvordan arbejdsmarkedsintegrationen bedst finder sted i praksis. Er det gennem særforanstaltninger i lighed med de særlige indsatsordninger, der allerede kendetegner den danske arbejdsmarkeds politik? Er det snarere gennem eksemplets magt, hvor etniske minoriteter af egen drift skaffer sig plads på arbejdspladserne og herved i stigende omfang fremstår som forbilleder for andre minoriteter? Eller er der tale om et personalepolitisk anlæg, som skal prioriteres højt på offentlige og private arbejdspladser landet over?

Det er sådanne problemstillinger, der danner baggrund for, at Kommunernes Landsforening (KL) i fællesskab med Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO) har iværksat en omfattende analyse af etnisk ligestilling på kommunale arbejdspladser.

Målet har for det første været at kortlægge, hvor etniske minoriteter i dag er placerede på det kommunale arbejdsmarked. Målet har videre været at belyse, hvilke barrierer der på nuværende tidspunkt står i vejen for en etnisk ligestillingsstrategi inden for kommunernes organisation og jobstruktur. Hertil kommer et mål om at synliggøre de positive erfaringer, incitamenter og handlingsmuligheder, som kan skabe en større kulturel, social og etnisk mangfoldighed på kommunale arbejdspladser.

Teknologisk Institut, Arbejdsliv har gennemført undersøgelsen for KL og KTO i perioden april - oktober 2000. Resultater, konklusioner og anbefalinger er præsenterede i en større analyserapport. Den foreliggende rapport bringer et uddrag af de vigtigste konklusioner og anbefalinger.

Undersøgelsen er udført af et konsulentteam fra Teknologisk Institut, bestående af projektleder Margit Helle Thomsen, konsulent Christina Bækkelund Jagd og konsulent Trine Land Hansen. Seniorkonsulent Mahad Huniche har bistået med sparring undervejs i projektførelsen.

1. Indledning

Formål

Formålet for den samlede kommuneundersøgelse har været at kortlægge, hvor etniske minoriteter i dag er placerede på det kommunale arbejdsmarked - og hvilke muligheder, barrierer, behov og incitament der på nuværende tidspunkt tegner sig for integrationen af etniske minoriteter i kommunernes organisation og jobstruktur.

Sigtet har således dels været at skabe et oversigtsbillede af etniske minoriteters repræsentation på kommunale arbejdspladser - dels at afdække de årsagsforhold, som er med til at afgøre, hvornår og hvorfor der opstår barrierer for rekrutteringen af etniske minoriteter til kommunale stillinger og jobtyper. Målet har dermed været at opbygge et *videngrundlag*, som kan danne udgangspunkt for en videre handlingsstrategi - *centralt* mellem aftalepartnerne såvel som *lokalt* i den enkelte kommunes politisk-administrative organisation og rundt på arbejdspladserne.

På denne baggrund er der sat fokus på en række af de rammebetingelser, der i praksis har indflydelse på kommunernes muligheder for at integrere etniske minoriteter i den kommunale jobstruktur og i lokalsamfundet som helhed.

Metode

Undersøgelsen baserer sig på både kvantitative og kvalitative metoder, der har bestået i særkørsler fra Danmarks Statistik, en survey rettet mod samtlige af KL's medlemskommuner samt omfattende interviews via et casestudium i tre udvalgte kommuner.

I undersøgelsen betegner begreberne om indvandrere og efterkommere den samlede gruppe af arbejdskraftindvandrere, familiesammenførte og flygtninge i henhold til kategoriseringen i Danmarks Statistik. Når vi taler om etniske minoriteter og minoritetsbefolkningen, refererer vi mere specifikt til indvandrere og efterkommere fra såkaldt tredjelande, dvs. landegrupper uden for Norden, øvrige EU-lande samt Nordamerika.

Den postomdelte survey har været stilet mod både ledelses- og medarbejderrepræsentanter i kommunerne. Af hensyn til sammenligneligheden er der i vidt omfang anvendt sammenfaldende spørgsmål til ledelses- og medarbejdersiden inden for fire udvalgte serviceområder, nemlig:

- Børn- og ungeområdet
- Ældreområdet
- Det tekniske område
- Centraladministrationen.

De tre kommuner i *casestudiet* er udvalgt af KL's og KTO's projektledelse ud fra en række spredningskriterier, hvoraf størrelse og geografisk placering har udgjort de væsentligste variabler. Der er således tale om kommuner, som dels repræsenterer henholdsvis Sjælland, Fyn og Jylland, dels dækker tre forskellige størrelseskategorier, hvad angår det samlede indbyggertal.

Casestudiet sætter fokus på de årsagsforhold, der er med til at forklare, *hvornår, hvorfor og hvordan* etniske minoriteter enten udelukkes eller prioriteres i forhold til kommunale stillinger. Der er lagt vægt på at afdække erfaringer, synspunkter og holdninger, som de kommer til udtryk på arbejdspladsernes *egne* præmisser. Det betyder, at undersøgelsen næsten udelukkende har bygger på kvalitative interviews med medarbejder- og ledelsesrepræsentanter, der har en dansk etnisk baggrund.

Med surveyen er der samlet opnået en deltagelsesprocent på 60% på ledelsessiden og 48% på medarbejdersiden inden for de fire serviceområder. Det svarer til, at 657 ledelsesrepræsentanter af 1092 mulige og 528 medarbejderrepræsentanter af 1092 mulige har medvirket i surveyen.

Hertil kommer, at i alt 235 personer har deltaget i casestudiet, fordelt på 62 interviews med 95 ledelsesrepræsentanter og 140 medarbejderrepræsentanter.

2. Sammenfatning af konklusioner og anbefalinger

Hovedkonklusioner

Undersøgelsen har afdækket en række barrierer, som på nuværende tidspunkt står i vejen for en etnisk ligestilling i kommunerne. Undersøgelsen viser samtidig, at der er mange incitamenter for at iværksætte en målrettet indsats. Det følgende skitserer kort undersøgelsens hovedkonklusioner.

Etnisk ligestilling og integration - to sider af samme sag

- Undersøgelsen peger i retning af, at etnisk ligestilling bedst fremmes og opnås via initiativer og tiltag i den generelle integrationsindsats. Etnisk ligestilling kan som sådan ikke adskilles fra integrationsbegrebet. Etnisk ligestilling må betragtes som et delelement i - men *også* som en forudsætning for - en vellykket samfundsmæssig integrationsproces.
- Nogle ledelsesrepræsentanter har således i undersøgelsen gjort gældende, at de ikke ønsker at trække en skarp skillelinie mellem kommunens generelle integrationsindsats på den ene side - og en særlig personalepolitisk indsats for at rekruttere etniske minoriteter til kommunale stillinger på den anden side. De anskuer rekrutteringen af etniske minoriteter under en helhedsvinkel, der starter med etniske minoriteters integration i lokalsamfundet. Ledelsesrepræsentanterne knytter herved begrebet om etnisk ligestilling tæt sammen med integrationsbegrebet og med det arbejds- og forsørgelsesperspektiv, der er fastlagt i integrationsloven. Synspunktet er, at arbejds- og forsørgelsesmålet ikke kan håndhæves, hvis det danske arbejdsmarked er lukket land for etniske minoriteter.
- Med undersøgelsen er det herved samlet konkluderet, at etnisk ligestilling må være ensbetydende med, at etniske minoriteter opnår muligheder og kompetence til at deltage i samfundslivet i samme udstrækning som den øvrige befolkning. Det indebærer lige adgang til arbejdsmarkedet såvel som til borgerindflydelse i lokalsamfundet i form af repræsentation og deltagelse i råd, udvalg og foreninger i boligkvarterer, børne- og ungdomsinstitutioner, skoler, uddannelsessteder, myndighedserhverv mv.
- Undersøgelsen har desuden givet anledning til at inddrage begrebet om motivation. Hidtidige analyser har påpeget, at overordnede personalepolitiske vedtagelser til fremme af etniske minoriteters rekruttering ikke i sig selv sætter ligestillingsprocessen i skred. Uden tydelige motivationsfaktorer og incitamenter vil arbejdspladserne tværtimod være tilbøjelige til at opretholde status quo. Undersøgelsen i kommunerne har bekræftet, at en grundlæggende forudsætning for at virkeliggøre en ligestillingsstrategi er, at ledelse og medarbejdere på alle niveauer ser en nytteværdi i en mangfoldighedsledelse og en fleretnisk personalestruktur.

Etniske minoriteter i det danske samfund - fra gæstestatus til borgerstatus

- Med indgangen til år 2000 udgjorde den samlede gruppe af indvandrere og efterkommere 7.1% af befolkningen i Danmark, svarende til knap 380.000 indbyggere. Heraf kan mere end 70% betegnes som etniske minoriteter med baggrund i såkaldte tredjelande - mens mindre end en tredjedel i dag tilhører de "gamle" indvandrergrupper fra nordiske lande og den øvrige vestlige verden. Langt det største antal indvandrere og efterkommere i Danmark har en oprindelig herkomst i Tyrkiet, svarende til næsten 50.000 personer. Herefter følger andelen af tyske indvandrere og efterkommere, som i dag udgør godt 25.000 indbyggere, mens de bosniske tilflyttere er den tredjestørste gruppe og tæller knap 20.000 personer.

Bag tallene gemmer sig en udvikling, hvor antallet af indvandrere og efterkommere har været konstant stigende i sidste halvdel af 1990'erne. Det gælder især tilgangen fra tredjelande. Den markante vækst i antallet af udenlandske statsborgere,

der gennem naturalisation opnår dansk indfødsret, er en yderligere indikator på, at Danmark i dag er - og i fremtiden vil være - et land, hvor relativt store befolkningsgrupper har etnisk minoritetsbaggrund. I betragtning af, at antallet af naturalisationer er fordoblet siden midten af 1990'erne, er der grund til at forvente, at langt hovedparten af den etniske minoritetsbefolkning er kommet for at blive og ønsker et permanent tilhørsforhold til Danmark.

Set i et integrations- og forsørgelsesperspektiv er det ensbetydende med, at den etniske minoritetsbefolkning på lige fod med danskfødte borgere har brug for en fast tilknytning til arbejdsmarkedet. I betragtning af at indvandrerbefolkningen fra tredjelande generelt har en overrepræsentation i de erhvervsaktive aldersgrupper fra 20-45 år - og i betragtning af at deres efterkommere i løbet af det næste tiår må forventes at indgå talrigt i de erhvervsaktives rækker - forstærkes behovet for at skabe bæredygtige beskæftigelsesstrategier for etniske mindretal. Det vil med tiden gælde for alle lokalsamfund.

- I dag tegner der sig imidlertid et billede af markante forskelle, når vi betragter amternes og kommunernes befolkningsandel af indvandrere og efterkommere fra tredjelande. I den ene ende af spektret møder vi en kommune med en andel på 22%, mens enkelte kommuner i den anden ende af spektret noterer sig for under 0.5%. Næsten 90% af landets kommuner placerede sig pr. 1. januar 2000 under landsgennemsnittet, mens kun 33 ud af 275 kommuner har en højere andel.

Næsten halvdelen af indvandrerbefolkningen fra tredjelande er således bosiddende i hovedstadsregionen, hvorimod kun en fjerdedel lever i kommuner med under 50.000 indbyggere. Det *omvendte* mønster gør sig gældende for den samlede befolkning, hvoraf kun en fjerdedel bor i hovedstadsregionen, mens halvdelen er bosiddende i kommuner med under 50.000 indbyggere.

Etniske minoriteter bærer fortsat en stor del af ledighedsbyrden

- Den generelle arbejdsstyrke- og ledighedsstatistik vidner om, at det økonomiske og beskæftigelsesmæssige opsving endnu ikke har bredt sig fuldstændigt til den etniske minoritetsbefolkning. Ledigheden blandt indvandrere og efterkommere fra tredjelande er således fire gange højere end ledigheden i den danskfødte del af befolkningen. På samme måde er forskellen mellem erhvervsfrekvensen og beskæftigelsesfrekvensen væsentligt større blandt etniske minoriteter, end tilfældet er for alle øvrige befolkningsgrupper. Det betyder, at etniske minoriteter er underbeskæftigede i forhold til deres andel af arbejdsstyrken.
- Det er grund til at hæfte sig ved den betydelige forskel, når vi sammenligner erhvervsfrekvensen i den samlede befolkning med erhvervsfrekvensen blandt indvandrere og efterkommere fra tredjelande. Næsten 80% af den samlede befolkning er registrerede i arbejdsstyrken mod kun godt halvdelen af minoritetsbefolkningen. Set i et længere tidsperspektiv har erhvervsfrekvensen blandt indvandrere ydermere udvist en svagt faldende tendens i løbet af 1990'erne.

En nærliggende forklaring er, at ca. en fjerdedel af de 16-66 årige indvandrere og efterkommere fra tredjelande, der ikke har tilknytning til arbejdsstyrken - er kontanthjælpsmodtagere. For den danskfødte befolkning udgør andelen af kontanthjælpsmodtagere uden for arbejdsstyrken kun godt 4%. En omfattende del af minoritetsbefolkningen i den erhvervsaktive alder er således i kommunerne vurderet til *ikke* at stå til rådighed for arbejdsmarkedet.

Det giver grund til at antage, at der bag den høje registrerede ledighed i minoritetsbefolkningen yderligere gemmer sig en usynlig ledighed og en arbejdskraftreserve - forudsat at en vis del af de etniske minoriteter på kontanthjælp uden for arbejdsstyrken har ressourcer til at indgå i en aktiv og målrettet integrationsindsats i forhold til arbejdsstyrken og arbejdsmarkedet.

Etniske minoriteter på det kommunale arbejdsmarked - store variationer i ledigheden fra kommune til kommune

- Undersøgelsen dokumenterer, at ledigheden blandt indvandrere og efterkommere fra tredjelande varierer stærkt fra kommune til kommune landet over. I januar 1999

lå den gennemsnitlige ledighedsprocent i den samlede gruppe af mandlige og kvindelige indvandrere i hele landet på 15.7%, idet der samtidig var tale om en spændvidde i den lokale ledighed fra 50% til 0%.

I undersøgelsen er kommunerne endvidere blevet sorteret efter det lokale ledighedsniveau blandt indvandrere fra tredjelande. I følge denne opdeling er knap 30% af alle kommuner kendetegnede ved en overgennemsnitlig ledighed i forhold til landsgennemsnittet, dvs. en ledighedsandel på over 15.7%. Godt en fjerdedel af kommunerne befinder sig i modsætning hertil på et ledighedsniveau på 8% og derunder. Den resterende del af kommunerne - svarende til 45% - placerer sig imellem disse yderpunkter i ledighedsspektret.

Undersøgelsen vidner således om, at ledigheden blandt indvandrere varierer ganske betydeligt fra kommune til kommune *inden for* de enkelte regioner såvel som *mellem* regionerne. Der tegner sig dermed *ikke* et geografisk mønster for etniske minoriteters beskæftigelses- og ledighedsituation.

- Undersøgelsen giver derimod grund til at konkludere, at ledigheden blandt etniske minoriteter må forklares ud fra en *kombination* af forskellige faktorer, der samlet påvirker ledighedsniveauet:
 - Kommunestørrelse
 - Etniske minoriteters andel af den samlede befolkning og arbejdsstyrke i den enkelte kommune
 - Etniske minoriteters erhvervsfrekvens i den enkelte kommune
 - Etniske minoriteters tilknytning til erhvervssektorer og konkrete jobtyper.

Umiddelbart afspejler undersøgelsen en tendens til, at jo større kommunerne er, desto højere ledighedsprocent har de blandt indvandrere fra tredjelande. Omvendt kan næsten to tredjedele af de små kommuner under 10.000 indbyggere henvises til en indvandreledighed på under 8%.

Ved nærmere øjesyn giver undersøgelsen dog anledning til at konkludere, at kommunestørrelsen *ikke i sig selv* kan forklare ledigheden blandt etniske minoriteter i lokalsamfundet. Kommunestørrelsen spiller alene en rolle for ledigheden, for så vidt at små og mellemstore kommuner generelt har en forholdsvis beskeden minoritetsbefolkning, mens det modsatte som hovedregel gør sig gældende for større kommuner. Jo færre indbyggere med anden etnisk herkomst, desto lettere er det *alt andet lige* for kommunerne at integrere minoritetsbefolkningen på arbejdsmarkedet.

Få personer med etnisk minoritetsbaggrund kan dermed komme til at veje uforholdsmæssigt tungt i det kommunale beskæftigelses- og ledighedsbillede. Derfor er en lav ledighedsprocent ikke i sig selv et udtryk for, at kommunerne har iværksat en tilstrækkelig beskæftigelses- og integrationsindsats. Bag ledighedstallene står i mange tilfælde de minoritetsgrupper, der ikke er registrerede i den lokale arbejdsstyrke, og som derfor ikke tæller med i ledighedsstatistikken.

Samlet lyder konklusionen, at den lave ledighed blandt etniske minoriteter i en række kommuner først og fremmest skal ses i lyset af minoriteternes beskudne befolkningsandel og endvidere i lyset af de markant lave erhvervsfrekvenser.

Etniske minoriteter er overrepræsenteret i den private sektor

- Med undersøgelsen er der sat fokus på etniske minoriteters fordeling på de forskellige erhvervssektorer. Undersøgelsen viser i denne forbindelse, at indvandrere fra tredjelande på nuværende tidspunkt primært er beskæftiget i den private sektor. Samlet set er 75% af de beskæftigede med etnisk herkomst fra tredjelande ansat inden for den private sektor mod godt 60% af *alle* beskæftigede.

De generelle tal dækker endvidere over, at godt 80% af de mandlige indvandrere og to tredjedele af de kvindelige indvandrere er privatansatte. For efterkommerne er mønstret yderligere forstærket, idet 87% af de mandlige og 77% af de kvindelige beskæftigede efterkommere befinder sig inden for private erhverv. Mest iøjnefaldende er det således, at kvindelige indvandrere og efterkommere markerer sig langt stærkere inden for private erhverv end kvindelige beskæftigede i almindelighed.

- Undersøgelsen tyder på, at lave ledighedstal blandt etniske minoriteter i kommunerne *generelt* går hånd i hånd med høje beskæftigelsestal inden for private erhverv. Det dominerende indtryk er, at der langt overvejende er tale om ansættelsesforhold inden for manuelle og procesorienterede jobfunktioner i industri, håndværk og servicefag. Men hertil kommer også i lidt mindre udstrækning tillærte jobfunktioner inden for proces- og maskinoperatørjob samt transport- og anlægsområdet. Med til billedet hører desuden den høje beskæftigelsesandel inden for kategorien ”andet arbejde”, som betegner rengørings- og renovationsarbejde, bud- og vagttjeneste samt manuelle funktioner inden for bygge- og anlæg, transport og industri mv.

Det *kan* være en indikator på, at jo lavere de private beskæftigelsesmuligheder er i de enkelte kommuner - desto vanskeligere er det tendentielt for etniske minoriteter at opnå beskæftigelse. En nærliggende forklaring kan i givet fald være, at flere regioner stadig har en erhvervsprofil med dominans af traditionel industriproduktion. Andre undersøgelser har påvist, at højkonjunktoren som helhed har skabt en positiv efterspørgsel på arbejdskraft i traditionelle industrivirksomheder. Det er i vidt omfang virksomheder, som generelt tillægger personlig motivation og stabilitet en høj værdi, når nye medarbejdere skal ansættes, og som hovedsageligt kvalificerer medarbejderne fagligt via den uformelle, interne oplæring på arbejdspladsen.

Det taler for, at mange indvandrere og efterkommere fortsat i dag finder beskæftigelse inden for de industrinicher, som oprindeligt bragte de første gæstarbejdere til landet i forbindelse med indvandringsbølgen i slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne.

Etniske minoriteter i den offentlige sektor er bedst repræsenteret i kommunerne

- Vender vi blikket mod den kommunale beskæftigelse, tegner der sig et modsat mønster i sammenligning med den private sektor. Her gælder det, at 13% af de etniske minoriteter er placerede i den kommunale sektor mod knap 19% af *alle* beskæftigede. Konklusionen er, at etniske minoriteter samlet er underrepræsenterede blandt kommunalt ansatte. Det må dog samtidig understreges, at forskellen mellem kommunalt ansatte med minoritetsbaggrund og alle kommunalt ansatte er relativt beskeden.
- Mens beskæftigede indvandrere og efterkommere fra tredjelande samlet udgør 3% af alle privatansatte, er den tilsvarende andel 1,7% i kommunerne. Det skal imidlertid sammenholdes med, at etniske minoriteter udgør 1,6%, når vi betragter den offentlige sektor i sin helhed. I staten er minoriteterne kun repræsenteret med 1,3%, mens repræsentationen i amtskommunerne er 1,5%.
- Den nærmere afdækning af det kommunale beskæftigelsesmønster har desuden vist, at der er tale om *visse kønsrelaterede* forskelle i sektorfordelingen. Således er 30% af *alle* beskæftigede kvinder kommunalt ansatte, hvorimod den tilsvarende andel er 23% blandt kvindelige indvandrere og blot 13% blandt kvindelige efterkommere.

Mandlige indvandrere og efterkommere følger i højere grad den jobfordeling, der kendetegner *alle* mænd. Godt 8% af *alle* mandlige beskæftigede arbejder i den kommunale sektor. For mandlige indvandrere drejer det sig om 7,4%, mens andelen blandt mandlige efterkommere er 5,1%.

Etniske minoriteter i den kommunale jobstruktur - både kønsbetingede og etnisk betingede beskæftigelsesmønstre

- Hvad angår placeringen i den kommunale jobstruktur, viser undersøgelsen således, at kvindelige og især mandlige indvandrere i et vist omfang afspejler beskæftigelsesstrukturen blandt *alle* beskæftigede mænd og kvinder.

Det fremgår bl.a. inden for ledelsesniveauet og inden for stillingskategorier, der stiller færdighedskrav på højeste eller mellemstet niveau, for eksempel akademiske stillinger, overordnede positioner inden for sundheds- og sygepleje, undervisning, teknikerfunktioner og administrative jobtyper mv.

- Retter vi søgelyset mod ikke-faglærte stillingskategorier, fremtræder forskellene mellem etniske minoriteter og alle beskæftigede derimod med stor synlighed. I lighed med den private sektor gælder det således også for etniske minoriteters beskæftigelse i den kommunale sektor, at begge køn har en klar overrepræsentation inden for manuelle servicefag såsom rengøring, renovation mv.
- Det giver samlet grundlag for at konkludere, at ikke-faglærte service- og industrifunktioner generelt udgør en betydelig erhvervsniche blandt indvandrere af begge køn.
Det kan desuden konkluderes, at den kommunale beskæftigelse blandt etniske minoriteter både bærer præg af et etnisk betinget og et kønsbetinget mønster.

**Den kommunale jobstruktur:
formelle uddannelseskrav og uformelle rekrutteringskanaler hæmmer
ansættelsesmulighederne**

- Etniske minoriteter mangler de uddannelser, der matcher centrale fag- og serviceområder i kommunerne. Undersøgelsen konkluderer, at etniske minoriteter kun i ringe udstrækning uddanner sig inden for de mellemlange uddannelser og pædagogiske uddannelser, der retter sig mod folkeskolen og hele daginstitutionsområdet. Det samme gælder i lidt mindre grad social- og sundhedsuddannelserne.
Udviklingen inden for flere af de kommunale serviceområder går samtidig i retning af en stigende *professionalisering*, der på den ene side skærper behovet for at rekruttere medarbejdere med de rette fagprofiler - og på den anden side mindsker efterspørgslen på ikke-faglært arbejdskraft.
- De skærpede rekrutteringsproblemer på især børn-/unge- og ældreområdet betyder, at der generelt er et stærkt incitament til at målrette rekrutteringen mod etniske minoriteter. I takt med at de primære brugergrupper i stigende grad omfatter borgere med anden etnisk herkomst, vokser endvidere behovet for at beskæftige tosprogede og tokulturelle medarbejdere, der kan være *brobyggere* mellem de kommunale servicetilbud og brugernes behov og forventninger.
- På andre fag- og serviceområder tegner billedet sig mere tvetydigt i og med, at øgede produktivitetskrav, nedskæringer og udliciteringsplaner i hele den offentlige sektor skaber en større usikkerhed om, hvordan den kommunale jobstruktur vil udvikle sig i de kommende år. På sådanne serviceområder er der mere fokus på *fastholdelsesperspektivet* end på mulighederne for at udbrede rekrutteringen til nye målgrupper. Det psykiske arbejdsmiljø spiller på denne måde også en rolle i arbejdspladsernes rekrutteringspraksis og åbenhed over for nye ressourcer.
- Manglende godkendelse af udenlandske uddannelser udgør en væsentlig barriere for rekrutteringen af medarbejdere med anden etnisk oprindelse. Endnu får etniske minoriteter sjældent godkendt fagrelevante uddannelser taget i hjemlandet.
- Sproget fungerer i vid udstrækning som en barriere. Etniske minoriteter mangler i nogle tilfælde de fornødne sprogkompetencer. Men samtidig er den manglende afklaring og præcisering af de specifikke sprogkrav inden for forskellige jobtyper ofte med til at legitimere, at etniske minoriteter frasorteres med henvisning til utilstrækkelige sprogkompetencer.
- Etniske minoriteter reagerer sjældent på kommunale stillingsopslag. En væsentlig forklaring er, at etniske minoriteter mangler indsigt i de rekrutteringskulturer, der præger det kommunale såvel som det samlede danske arbejdsmarked. Det gælder især en forståelse for - men også adgang til - uformelle rekrutteringskanaler som for eksempel ventelister, medarbejdernetværk og kontakten til det decentrale niveau i den kommunale organisation.
- Inden for visse kommunale stillingstyper kan etniske minoriteter mangle indsigt i dansk forvaltningskultur, herunder fagretlige forhold, lovgivning og kommunalpolitik.
- Når etniske minoriteter finder vej til de kommunale arbejdspladser, sker det oftest via midlertidige ansættelser og ikke i ordinære job, dvs. i jobtræning eller andre løntilskudsordninger. Det er samtidig den hyppigste årsag til, at etniske minoriteter forlader kommunale job. Den ringe *jobskabelseffekt* af kommunal jobtræning og

lignende foranstaltninger udgør således en udbredt barriere for, at etniske minoriteter kan vinde fast fodfæste på kommunale arbejdspladser.

- Kommunale arbejdspladser ansætter i en vis udstrækning efter et 'genkendelighedskriterium', som i praksis medvirker til at udelukke etniske minoriteter. Ca. 60% af både ledelses- og medarbejderrepræsentanterne i surveyen har således tilkendegivet, at der er en tendens til at foretrække ansøgere, som uvilkårligt 'ligner' det kollegiale miljø.

Kommunale arbejdspladskulturer:

Krav om ensidig tilpasning hæmmer rummeligheden og den langsigtede integrationsproces

- Der hersker en vis tvetydighed i spørgsmålet om, hvorvidt etniske minoriteter problemfrit kan integreres i arbejdspladsmiljøet. Der er således en udbredt tendens til, at både ledere og medarbejdere møder ansatte med anden etnisk herkomst med krav om *ensidig* tilpasning. En forestilling om, at det danske samfund og danske arbejdspladser er prægede af en *homogen* kultur, er samtidig med til at fastholde dikotomien 'os og dem'
- På mange arbejdspladser lukker man øjnene for integration som en gensidig proces, der netop kan bygge positivt videre på grundlæggende traditioner og principper i arbejdspladskulturen om gensidig respekt, rummelighed samt opretholdelsen af et fællesskab, der ikke giver nogle forrang for andre.
- Manglende opmærksomhed på behovet for systematisk at introducere nyansatte indgående til arbejdspladsen - fagligt, socialt og kulturelt - rammer især nye grupper - heriblandt etniske minoriteter.
- De første erfaringer med etniske minoriteter på arbejdspladserne baner imidlertid vejen. Kollegiale relationer til personer med anden etnisk oprindelse bidrager til at øge forståelsen og respekten for andre kulturer - og kan dermed åbne dørene for flere etniske minoriteter.

Det kommunale serviceudbud:

Arbejdstilrettelæggelse og brugerkrav hæmmer ansættelsen af etniske minoriteter

- Brugerkrav og brugerhensyn kan være med til at legitimere, at etniske minoriteter ikke ansættes i den kommunale jobstruktur. Denne udelukkelsesmekanisme udspringer til dels af konkrete *erfaringer* for, at brugere henvender sig med krav om at blive serviceret af etniske danskere. Men den beror også på rene *forestillinger* blandt nogle ledere og medarbejdere om, at etniske minoriteter ikke kan tilgodese brugernes sproglige og kulturelle kommunikationsbehov.
Øget konkurrence i forhold til andre udbydere af samme service kan i værste fald forstærke tendensen til at efterkomme brugerkrav, der bygger på diskriminerende holdninger.
- Manglende fleksibilitet i arbejdstilrettelæggelsen kan gøre det vanskeligere for nye medarbejdergrupper at blive integreret - heriblandt etniske minoriteter.
- I takt med at kommunerne i stigende grad sætter fokus på de individuelle brugerbehov, herunder specifikke behov blandt et voksende antal brugere med anden etnisk herkomst - sker der en skærpelse af de kompetencekrav, der vedrører medarbejdernes evne til at indgå i en interkulturel dialog og kommunikation. Manglende interkulturel kompetence vil således i længden svække den kommunale servicestandard, mens rekruttering, integration og fastholdelse af interkulturelt kompetente medarbejdere ville kunne kvalificere og optimere den kommunale serviceprofil.
- Erfaringerne viser, at en mangfoldig medarbejderstab udfordrer 'plejer-kulturen' og bidrager til at skabe innovation i arbejdstilrettelæggelsen.

Kommunen som organisation:

En tvetydig holdning til mangfoldighedsprincippet svækker motivationen for en målrettet etnisk ligestillingsstrategi

- En *generel* skepsis over for personalepolitiske erklæringer svækker ydermere interessen for at sætte en etnisk ligestillingspolitik på dagsordenen.
På den ene side afspejler undersøgelsen en positiv vilje til at iværksætte konkrete initiativer til fremme af den etniske ligestillings- og integrationsproces. På den anden side er der en ligeså klar tendens til, at man både blandt ledelse og medarbejdere er tilbøjelige til at indtage en laissez faire holdning. Konsekvensen af denne holdning vil samtidig være, at etniske minoriteter selv må bære hovedansvaret for en integrationsproces.
- Der eksisterer på nuværende tidspunkt ikke en tydelig motivation på ledelsesniveau til målrettet at sætte på at opbygge en mangfoldig medarbejderstab. En nærliggende forklaring er, at mangfoldighedsprincippet endnu ikke har stået sin praktiske prøve på kommunale arbejdspladser, og at der ikke er opbygget et erfaringsgrundlag, som konkret taler om fordelene ved mangfoldighedsledelse.
- På en del kommunale arbejdspladser har ledelse og medarbejdere endnu ikke taget op til overvejelse, hvad det betyder for arbejdspladsens identitet, mål, strategier og metoder, at et stigende antal brugere og medarbejdere fremover vil have en anden etnisk oprindelse - og at arbejdspladsen/institutionen mere og mere indgår i et samspil med et multietnisk lokalsamfund.
Manglende erkendelse af, at udviklingen uvilkaarligt går mod et fleretnisk og flerkulturelt samfund - afholder ledelse og medarbejdere fra at handle proaktivt i forhold til at finde bæredygtige løsninger på de flerkulturelle problemstillinger, der i stigende grad dukker op i det daglige arbejde.
- Undersøgelsen tyder på, at der hersker usikkerhed i kommunerne om, hvorvidt det er legalt at gennemføre en etnisk registrering. Erfaringerne fra visse kommuner og fra udlandet har samtidig dokumenteret, at en systematisk registrering kan være et effektivt og fremadrettet redskab til at evaluere en målrettet ligestillingsstrategi i kommunerne. Det gælder bl.a. mulighederne for at iværksætte forløbsanalyser, der følger beskæftigelsesudviklingen og ansættelsesforholdene blandt etniske minoriteter over en længere tidsperiode.

Anbefalinger

Undersøgelsens resultater og konklusioner giver anledning til følgende anbefalinger:

Det generelle integrationsniveau

På dette niveau fremsætter vi anbefalinger, hvor mulige initiativer rækker ud over det kommunale råderum, men hvor effekten kan have betydning for det ligestillings- og integrationspolitiske arbejde i kommunerne.

Etnisk registrering som redskab til evaluering og løbende opfølgning

Det anbefales, at KL og KTO tæt følger den igangværende ministerielle aktivitet omkring en tilpasning af registerlovgivningen - med henblik på løbende at holde kommunerne ajour med de faktiske muligheder for at udføre en form for positiv registrering af etniske minoriteters beskæftigelse og placering på arbejdsmarkedet. Det gælder også mulighederne for at registrere, i hvilket omfang etniske minoriteter henholdsvis søger, bliver indkaldt til jobsamtale og ansættes i kommunale stillinger.

Denne form for registrering på grundlag af etnicitet er ulovlig i henhold til §4 i *Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet*. Uden en form for registrering vil det imidlertid ikke være muligt at gennemføre en effektiv evaluering og løbende resultatopfølgning på en målrettet indsats for etnisk ligestilling.

Godkendelse af udenlandske uddannelser

Undersøgelsen har bekræftet, at der er en udbredt uvished om etniske minoriteters formelt-faglige uddannelses- og erhvervsgrundlag. Denne usikkerhed kan forstærke tendensen til, at etniske minoriteter på forhånd frasorteres i rekrutteringssager.

Det giver grund til at fremhæve, at der er et stærkt behov for at videreføre det igangværende udviklingsarbejde omkring retningslinier for godkendelse af udenlandske uddannelser, såvel som for meritgivning i forbindelse med videreuddannelse i danske uddannelsessystemer. For så vidt at dette udviklingsarbejde henhører under Undervisningsministeriet, må det således i denne sammenhæng anbefales, at kommunerne gør opmærksom på, at styrkelsen af denne indsats vil være en vigtig brik i den generelle ligestillingspolitiske indsats.

Systematisk og differentieret kompetenceafklaring

Spørgsmålet om etniske minoriteters kompetencegrundlag rækker imidlertid ud over godkendelsen af medbragte uddannelser. Der er ligeledes tale om et behov for at tilbyde etniske minoriteter en bred og differentieret *kompetenceafklaring*, der ikke alene sætter fokus på de formelt-faglige kvalifikationer og færdighedsniveauer, men også bygger på en grundig afklaring af:

- De konkrete erfaringer fra arbejdsprocesser og funktionsudøvelse inden for forskellige jobtyper i oprindelseslandet såvel som i Danmark. Det gælder også en afklaring af den betydning, som lønnet arbejde henholdsvis forskellige jobtyper og uddannelse har for den enkeltes livskvalitet og selvopfattelse
- De konkrete erfaringer fra læringsmiljøer i skolegang, uddannelse og arbejdspladsintern læring som led i en afklaring af, hvilke betingelser der skal være til stede, for at den enkelte kan drage effektiv nytte af et læringsmiljø og en undervisningssituation
- De sociokulturelle kompetencer, der vedrører de livsformer - normer, adfærdstraditioner og værdier - som den enkelte person identificerer sig med og oplever, erkender og handler ud fra
- De psykosociale forudsætninger, der angår den personlige integritet, og som har grundlæggende betydning for den enkeltes selvfølelse samt evne og motivation til at gå i samspil med omgivelserne i det brede sociale samvær såvel som i et arbejdspladsmiljø

Kompetenceafklaring vil være et værdifuldt støtteredskab, når den enkelte person skal afklare sine forudsætninger, behov og ønsker i forhold til en arbejdsmarkedstillknytning og i forhold til de givne krav og forventninger på danske arbejdspladser. Men den dybtgående kompetenceafklaring vil samtidig være et støtteredskab, når den enkelte får brug for at give en nuanceret beskrivelse og fremstilling af sine kompetencer i en ansøgningssituation.

På denne baggrund anbefales det, at KL og KTO sætter fokus på behovet for at udvikle og yde et tilbud om en grundlæggende kompetenceafklaring til borgere med minoritetsbaggrund uanset ankomsttidspunkt.

I forlængelse heraf må det anbefales, at KL og KTO peger på behovet for at indsamle og systematisere de hidtidige erfaringer vedrørende metoder til kompetenceafklaring fra den generelle aktiverings- og integrationsindsats i kommunerne. Hertil kommer eventuelt også erfaringer fra den arbejdsmarkedspolitiske aktiverings- og vejledningsindsats.

Det politisk-administrative niveau - centralt og decentralt

På dette niveau fremsætter vi anbefalinger, der retter sig mod strategiske organer på det politisk-administrative niveau i kommunerne. Det gælder nyformulering af overordnede målsætninger omkring etnisk ligestilling og integration såvel som aktiv inddragelse af de erfaringer, muligheder og barrierer, der kendetegner forskellige arbejdspladskulturer i den samlede kommunale organisation.

En etnisk ligestillingsstrategi med klare og konkrete målsætninger og handlingsvisninger

Det anbefales, at kommunerne udarbejder en etnisk ligestillingsstrategi, der ikke alene rummer en principiel hensigtserklæring, men også konkrete redskaber til at opnå etnisk ligestilling. Det må således anbefales, at en ligestillingsstrategi kommer til at indeholde:

- En overordnet formulering af mål og visioner for en kommunal ligestillingspolitik og en systematisk ligestillingsindsats
- En klar og konkret redegørelse og begrundelse for, hvorfor etnisk ligestilling og integration på arbejdspladserne sættes på dagsordenen og prioriteres
- Klare delmålsætninger for implementeringen af en ligestillingsstrategi- og handlingsplan
- Klare angivelser af, hvordan strategien kan iværksættes på forvaltningsniveau såvel som på arbejdspladsniveau
- Klare tidsrammer med milestones for strategiens og handlingsplanens gennemførelse
- Klare succeskriterier og måleredskaber til den løbende evaluering og opfølgning på processen lokalt på arbejdspladserne og på det centrale politisk-administrative niveau
- Løbende udvikling af forslag til, hvordan etnisk ligestilling kan gøres til succesparameter i den kommunale serviceprofil og serviceudøvelse.

Undersøgelsen giver desuden grund til at antage, at kommunerne med fordel kan iværksætte et tværgående samarbejde om denne opgave, således at hidtidige lokale erfaringer og initiativer kan udnyttes positivt af en bred kreds af kommuner regionalt såvel som nationalt.

Et strategisk ligestillingsorgan

Det anbefales endvidere, at kommunerne tager initiativ til at oprette strategiske ligestillingsorganer, der sætter fokus på beskæftigelsespolitiske tiltag til fremme af etniske minoriteters integration på det kommunale arbejdsmarked - og som tildeles den nødvendige kompetence og det nødvendige opfølgningsansvar til at søsætte nye initiativer. Placeringen af sådanne strategiske ligestillingsorganer for etnisk ligestilling vil afhænge af den lokale organisering af samarbejde, personalepolitik og beskæftigelsesindsats i kommunerne. I nogle tilfælde kan et særskilt etnisk ligestillingsorgan anbefales. I andre tilfælde vil det være en fordel at knytte opgaven, kompetencen og opfølgningsansvaret tæt til den herskende samarbejdsstruktur.

Hovedsagen er, at der bliver tale om et beslutnings- og handledygtigt organ, som både har mål, midler og kompetence til at effektuere en indsats til fremme af etniske minoriteters beskæftigelse på det kommunale arbejdsmarked.

En effektiv kommunikationsstrategi fremmer processen

Det anbefales i forlængelse heraf, at kommunerne overvejer, hvordan der kan skabes og implementeres en effektiv intern kommunikationsstrategi, som kan fremme implementeringen af en etnisk ligestillingspolitik. Dette forslag lægger ligeledes op til et bredt, tværgående samarbejde.

En vigtig opgave vil i denne forbindelse bestå i effektivt at udbrede den kritiske diskussion i fagpolitiske kredse såvel som på lokale arbejdspladser om:

- Hvad der kan begrunde, at etnisk ligestilling sættes på dagsordenen
- Hvilke fordele der kan knytte sig til en etnisk ligestillingspolitik
- Hvordan der effektivt kan oprettes en central jobbank for etniske minoriteter
- Hvordan ledere og medarbejdere kan arbejde for at bedre mulighederne for at tiltrække, integrere og fastholde etniske minoriteter.

Opfordringer til etniske minoriteter i stillingsannoncer

Det anbefales, at der med udgangspunkt i den etniske ligestillingsstrategi sker en målrettet indsats i forhold til rekruttering såvel som ansættelse, advancement og integration

af etniske minoriteter på de kommunale arbejdspladser. Hvad angår det første skridt, at rekruttere - flere - etniske minoriteter anbefales det, at kommunerne konkret i stillingsannoncer opfordrer etniske (og andre) minoriteter til at søge opslåede stillinger.

Styrkelse af tokulturelle kompetencer i det kommunale servicebillede

Behovet for at udvide antallet af lærere, pædagoger og social- og sundhedsuddannede med en tosproget og tokulturel baggrund i ordinære stillinger, giver anledning til at anbefale, at der iværksættes en målrettet indsats for:

- at øge antallet af studerende med etnisk minoritetsbaggrund på de korte og mellem-lange videregående uddannelser
- at udbrede brugen af særlige forskoleforløb til de ordinære uddannelser inden for bl.a. social- og sundhedssektoren samt de pædagogiske områder
- at afklare og præcisere de kommunikationsbehov, der specifikt især gør sig gældende i forhold til børn og forældre samt brugere generelt med etnisk minoritetsbaggrund
- at vurdere behovet for at oprette særlige kommunikationsstillinger, der sigter på at fremme forståelsen for den multietniske dimension - og på at igangsætte særlige initiativer, der formidler mangfoldighedsperspektivet på bl.a. skoler, børneinstitutioner og inden for hjemmeplejen.

Det må på denne baggrund anbefales, at KL og KTO i fællesskab henstiller til de relevante beslutningstagere i stat, amter og kommuner om at vurdere mulighederne for at effektivisere den samlede indsats til fremme af etniske minoriteters opkvalificering og uddannelse i de danske uddannelsessystemer.

Der er grund til at antage, at en helhedsorienteret indsats i længden vil have den største gennemslagskraft. Derfor må det anbefales, at KL og KTO med udgangspunkt i undersøgelsen gør opmærksom på behovet for en tværgående og koordineret indsats, hvor de ansvarlige parter på tværs af forvaltningsniveauer går sammen om at udforme en langsigtet handlingsplan til effektiv fremme af uddannelsesindsatsen.

Jobintegreret og jobrelateret sprogundervisning

Det anbefales, at kommunerne udvikler nye modeller til jobintegreret og jobrelateret sprogundervisning for etniske minoriteter. Et vigtigt scenarium kunne være, at jobintegreret sprogundervisning fremtidigt tilbydes som led i ordinære ansættelsesforhold - mens jobrelateret sprogkvalificering kan indgå i den mere generelle sprogundervisning, der udbydes til etniske minoriteter som led i den lovbundne sprogundervisning - men muligvis også som led i den generelle integrations- og aktiveringsindsats i kommunerne.

Behov for kombinerede indslusnings- og ansættelsesforløb

Undersøgelsen har således givet enkeltstående eksempler på, at kommunale arbejdspladser har etableret særlige ansættelsesforhold, hvor nye medarbejdere får mulighed for at kombinere sprogkvalificering med den generelle faglige oplæring til jobområdet.

Det anbefales, at kommunerne på grundlag af hidtidige erfaringer udbygger og videreudvikler konkrete modeller til sådanne kombinerede indslusnings- og ansættelsesforløb med det mål at sikre etniske minoriteter mulighed for at indsluse sig til ordinære job på kommunale arbejdspladser. Oprettelsen af kombinerede indslusnings- og ansættelsesforløb kan udgøre et væsentligt led i en ligestillingsstrategi, der søger at imødekomme rekrutteringsbarrierer, der handler om utilstrækkelig sprogkompetence.

Det må videre anbefales, at kombinerede indslusnings- og ansættelsesforløb etableres i et tæt samarbejde mellem kommunernes integrationsenheder/kontorer på den ene side - og på den anden side personaleansvarlige på lokale kommunale arbejdspladser. Erfaringerne fra både integrationsindsatsen og den bredere aktiveringsindsats taler et tydeligt sprog om behovet for at sikre en *nøje matchning* mellem ansøger og arbejdsplads, hvad angår de gensidige forventninger og krav til ansættelsesforholdet. Uden det rette match er der fare for, at uindfrie og misforståede forventninger kan føre til ophør af ansæt-

telsesforhold - men derudover også til skuffelser og nederlagsfølelser, som på længere sigt får både ansøgere og arbejdspladser til at afholde sig fra nye forsøg.

Plads til større forskellighed i jobudførelsen

Undersøgelsen tyder klart i retning af, at etniske minoriteter i nogle tilfælde er udelukkede fra kommunale stillinger på forhånd, fordi både ledelse og medarbejdere kan have negative forventninger om, at etniske minoriteter af kulturbetingede årsager ikke er i stand til at honorere alle funktionskrav i jobbene. Der er bl.a. inden for ældreplejen givet konkrete eksempler på denne problematik. Samtidig er det blevet understreget, at denne udelukkelsesmekanisme også rammer enkeltpersoner, som i øvrigt kunne fungere tilfredsstillende både fagligt og socialt på arbejdspladserne. Princippet om lige vilkår i funktionsudøvelsen stiller sig imidlertid hindrende i vejen for en ansættelse.

Det må på denne baggrund anbefales, at kommunerne systematisk overvejer, hvordan man på lidt længere sigt kan gennemføre en forskellighed og *diversificering* af funktionsudøvelsen. Målet er at give mulighed for mindre variationer i funktionsbeskrivelserne inden for de enkelte jobtyper, således at visse medarbejderbehov kan imødekommes i forbindelse med jobansættelser. Det afgørende må i sådanne tilfælde være, at den enkelte medarbejder ikke varetager en *mindre opgavemængde* - men at der derimod er tale om *forskelle i opgavesammensætning*.

Der er grund til at antage, at en etnisk ligestillingsstrategi i lighed med en praktisk implementering af det rummelige arbejdsmarked i stigende grad vil stille krav om en sådan diversificering.

Afklaring af behov for særlige forskoleforløb til den kommunale verden

Det anbefales, at KL og KTO tager initiativ til at få afklaret det faktiske behov for lovgivnings- og retsindsigt i den kommunale jobstruktur. Heri ligger også en afdækning af, hvilke efteruddannelsesmuligheder og læringstilbud, der allerede eksisterer på dette specifikke område.

Et vigtigt spørgsmål vil i denne forbindelse være, om der er tale om et *generelt* oplæringsbehov for nyansatte eller et *specifikt* behov for medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund. I givet fald må det anbefales, at der via Den kommunale Højskole eller andre uddannelsesudbydere udvikles et uddannelsesforløb med sigte på dansk lovgivning, retsmentalitet og forvaltningspraksis mv. Et forslag vil være, at et sådant forløb udbydes med særligt henblik på etniske minoriteter, der har interesse og fagligt kompetencegrundlag til at arbejde i den kommunale organisation og administration.

Et uddannelsesforløb kan med fordel knyttes til en generel kampagne for at gøre etniske minoriteter opmærksomme på formål, indhold, funktioner og kompetencekrav i kommunernes politisk-administrative stillingsstruktur.

I forlængelse heraf er det fra tillidsmandsside blevet foreslået, at kommunen opretter et samarbejde med lokale erhvervsskoler om et særligt uddannelsesprogram, hvor etniske minoriteter målrettet kvalificeres mod ansættelse i den politisk-administrative stillingsstruktur. Grundideen er, at uddannelsesprogrammet i vid udstrækning tilrettelægges som forlagt undervisning, der gør det muligt at henlægge en stor del af undervisningstiden til arbejdspladsen som led i en praktisk erfaringsdannelse og kvalificering. Ideen er videre, at sådanne uddannelsesprogrammer kunne udbydes bredt til etniske minoriteter såvel som til etniske danskere. Herved kan man undgå at skabe en særforanstaltning, som i sidste ende kan blive en barriere for en etnisk ligestillingspraksis på det kommunale arbejdsmarked.

Systematisk afklaring af kommunale kompetencekrav

Det anbefales, at man på forvaltningsniveau i kommunerne gennemfører en systematisk analyse og afklaring af, hvilke præcise kompetencekrav, der må stilles til opgaveudførelsen i takt med, at nye brugergrupper med etnisk minoritetsbaggrund kommer til. Surveyen illustrerer, at der generelt er behov for større fokus på de ændrede krav til servicekvaliteten. Stadig er det kun 30% af ledelsesrepræsentanterne og 10% af medar-

bejderrepræsentanterne, der generelt i landet vægter lydhørhed over for nye brugerkrav som en højt prioriteret kompetence.

Fyraftensmøder, temadage og seminarer om interkulturel kommunikation og forståelse

Det anbefales, at centraladministrationen i kommunerne i samspil med lokale arbejdspladser inden for de enkelte serviceområder, tager initiativ til og afsætter ressourcer til at skræddersy og afholde seminarer/læringsdage/fyraftensmøder i interkulturel kommunikation og forståelse som led i den generelle efteruddannelsesindsats for både ledere og medarbejdere.

Case- og surveyundersøgelsen illustrerer samlet behovet blandt kommunalt ansatte for at opbygge en interkulturel kompetence. Surveyen illustrerer et generelt behov for større indsigt i etniske minoriteters baggrund, kultur og mentalitet, og i de tre casekommuner udtrykker medarbejdere og ledere på især skole-, daginstitutions- og ældreområdet et voksende behov for opkvalificering i interkulturelle aspekter.

Integration og etnisk ligestilling som en helhedsorienteret indsats

Undersøgelsen har vist, at der går en tæt forbindelseslinie mellem den generelle integrationsindsats og indførelsen af en strategi for fremme af etnisk ligestilling på kommunale arbejdspladser. Etnisk ligestilling er generelt betragtet en forudsætning for at opnå en vellykket integration.

Det må derfor anbefales, at der udarbejdes en mere helhedsorienteret plan, hvor det integrationspolitiske og etnisk ligestilling tydeligt behandles som en samlet indsats med konkrete initiativområder. Det giver samtidig anledning til at overveje, hvordan etnisk ligestilling som personalepolitisk anliggende kan indgå i et praktisk og systematisk samspil med kommunernes lovmæssige forpligtelser i den bredere integrationsindsats, *uden* at der sker et brud med gængse forhandlingstraditioner. Det anbefales, at KL og KTO tager initiativ til en nærmere sondering af, hvordan et sådant samspil kan tilrettelægges - organisatorisk og metodisk.

Det konkrete arbejdspladsniveau

På dette niveau er der tale om anbefalinger, som vedrører initiativer på den enkelte arbejdsplads og inden for rammerne af den decentrale beslutningsstruktur.

Kritisk revurdering af den eksisterende ansættelsespraksis

Det anbefales, at man på de kommunale arbejdspladser kritisk revurderer egen ansættelsespraksis og sammen identificerer de udtalte krav, der stilles til jobansøgere før, under og efter jobsamtalen - for at afklare, hvornår og hvorfor der i praksis kan forekomme en - som regel utilsigtet - udelukkelse af etniske minoriteter. Sådanne lokale initiativer kan med fordel indbygges i efteruddannelsesforløb, der veksler mellem kursusdage og hjemmeopgaver, hvor medarbejdere og ledere får til opgave at sætte debatten på dagsordenen 'hjemme' i de kollegiale miljøer.

Alternative rekrutteringskanaler

Det anbefales, at arbejdspladserne i stigende grad målretter rekrutteringen i forhold til etniske minoriteter ved brug af alternative rekrutteringskanaler som for eksempel etniske minoriteters tidsskrifter, sociale fora mv.

Mindst én ansøger med etnisk minoritetsbaggrund indkaldes til jobsamtale

Det anbefales videre, at arbejdspladserne indkalder mindst én person med minoritetsbaggrund til jobsamtale, såfremt der er etniske minoriteter i ansøgerskaren, der er fagligt kvalificerede til jobbet.

Mentorordninger

Det anbefales, at arbejdspladserne opretter særlige mentorordninger, hvor en erfaren medarbejder får ansvaret for at inkludere nyansatte kolleger med mindretalsbaggrund og løbende følge op på ansættelsesforløbet i en nærmere angivet periode. Det må samtidig

anbefales, at det særlige mentoransvar varetages i et tæt samarbejde med øvrige medarbejdere og kolleger, så *alle* på arbejdspladsen tager aktivt del i indslusningen og introduktionen til arbejdspladsens faglige, sociale og kulturelle miljø.

Lokal dialog om muligheder og barrierer

Det anbefales, at man på de kommunale arbejdspladser giver rum for en dialog om, hvordan man kan skabe forudsætninger for at tiltrække, integrere og fastholde (flere) ansatte med etnisk minoritetsbaggrund.

Faglige temadage om udfordringerne i det multikulturelle arbejdsliv

Det anbefales, at lokale arbejdspladser - der allerede har de fleretniske problemstillinger inde på livet, fordi de har etniske minoriteter som kunder, brugere, elever, klienter, patienter m.v. - afholder faglige temadage om udfordringerne i det multikulturelle arbejdsliv og arbejdsmiljø. Henholdsvis 32% og 44% af ledelses- og medarbejderrepræsentanterne i surveyen har efterlyst seminarer og møder, hvor man på tværs af ledelses- og medarbejdergrupper kan diskutere holdninger og barrierer for en etnisk ligestilling på arbejdspladsen og for ansættelse af etniske minoriteter. Caseundersøgelsen viser som supplement hertil, at der er udbredt behov for debat, afklaring og nytænkning i forhold til spørgsmål, der overordnet handler om identitet:

- Hvem er vi som arbejdspladsmiljø og som kommunal institution?
- Hvorfor er det vigtigt, det vi gør?
- Hvad ønsker vi at stå for?
- Hvilke ændringer vil der opstå i vores praksis og problemløsning i takt med, at vi i stigende grad bliver en multietnisk institution?
- Hvordan vil vi kunne udnytte vores viden, erfaring, metoder og kompetencer på nye måder i pagt med nye brugerbehov?
- Hvad ville vi begynde at gøre anderledes? mv.