

Redaktionelt forord

Økonomi og Politik er fortsat i en overgangs-tilstand. »Den gamle redaktør« Peter Nergaard forlod tidsskriftet med udgangen af forrige årgang og efter Peter Wendts redaktion af dette års nummer 1, har jeg ansvaret for redaktionen af dette nummer. Derefter skulle der komme stabilitet med Martin Marcussens og Karsten Ronits overtagelse af den permanente redaktion.

Dette nummers tema fokuserer på en slående udvikling: Indvandringen af fremmed arbejdskraft. I stormagasinet er ekspedienten svensk, lægen er fra Berlin og hos naboen taler håndværkerne polsk. Antallet af opholds- og arbejdstilladelser er eksploderet, men så er der også alle de andre. Har Danmark for eksempel en voldsom samhandel med de baltiske lande, siden der er så mange lastbiler fra Litauen? Fænomenet er ikke specielt dansk. Ved undergrundsstationerne i London flyder det således med gratisaviser på polsk, henvendt til gæstearbejdere fra dette nye EU-land.

Dette temanummer ser på forskellige aspekter af denne tilstrømning.

Gunnar Viby Mogensen peger på en fundamental forskel mellem Vesteuropa og Nordamerika (USA og Canada). Det er ikke Europa, der tæller, når det gælder indvandringen fra den tredje verden, for langt størstedelen af

denne sker til USA og Canada, og samtidig har immigrationspolitikken et forskelligt præg. Hvor man i Vesteuropa har lagt vægten på hensynet til indvanderne, har man i Nordamerika taget stærkt hensyn til det hjemlige arbejdsmarked og dets behov, og stillet indvanderne over for krav om, at de skal klare sig selv. Resultaterne er højst forskellige. Hvor der således i Europa er stor forskel i beskæftigelsen for indvandrere og den hjemlige befolkning, er denne forskel meget lille eller ikke-eksisterende i Nordamerika.

Nikolaj Malchow-Møller, Jakob Roland Munch, og Jan Rose Skaksen analyserer tilstrømningen af udenlandsk arbejdskraft til Danmark. Andelen af udlændinge i arbejdsstyrken er steget i de sidste ti år, og efter østudvidelsen er der især kommet mange østeuropæere. Generelt har det især været den ufaglærte arbejdskraft, der har fået konkurrence fra udlandet, selvom dette er mindre udtalt for den østeuropæiske arbejdskraft. Analysen viser en negativ effekt på lønningerne, når der kommer flere til med samme uddannelse og erfaring, som man selv har. En stigning i andelen af udlændinge med 1 procentpoint giver således lønninger, der er op til 1 procent lavere.

Hans Jørgen Nielsen analyserer ud fra vesteuropæiske survey-undersøgelser befolkningernes holdninger til denne tilstrømning og

konkurrence. I Danmark er der en stærk kontrast mellem befolkningens skeptiske syn på flygtninge og dens væsentlige mere positive opfattelse af udenlandsk arbejdskraft. Dette synes at være en del af et mere generelt skandinavisk mønster. I Skandinavien (Danmark, Norge og Sverige) vil befolkningerne for eksempel ikke favorisere egne statsborgere ved besættelse af jobs og befolkningerne ser kun få negative følger af arbejdskraftindvandringen. Til forskel herfra er der i mange andre lande en udbredt pessimisme over for virkningerne af arbejdskraftindvandring.

Udenfor temaet ligger *Karsten Vrangbæks* og *Sara Røpkes* artikel om »Den Danske Kvalitetsmodel« for sundhedsvæsenet. Kvalitet har været et centralt tema i den internationale sundhedspolitiske debat i det seneste årti,

og artiklen analyserer den danske model i forhold til relationen mellem centralpolitisk styring og fagprofessionel selvregulering og sigter mod at besvare det overordnede spørgsmål: *Hvilken form for styringsredskab kan Den Danske Kvalitetsmodel for Sundhedsvæsenet karakteriseres som?* Dette fordrer en identifikation og vurdering af Kvalitetsmodellens styringsmæssige implikationer. Karakteristikken foretages ud fra en afdekning af tre forskellige aspekter af den styring, der finder sted igennem Kvalitetsmodellen: Hvem styrer? Hvad styres? Hvordan styres?

Hans Jørgen Nielsen
gæsteredaktør

Empatisk europæisk og effektiv nordamerikansk integrationspolitik

Gunnar Viby Mogensen, cand.polit. og dr.phil.,
gæsteforsker i Danmarks Statistik¹

De internationale vandring har, som også Danmark har mærket det, i de seneste tre-fire årtier været præget af folk fra udviklingslandene. 80 procent af de vandrende havnede i Nordamerika. Før ankomsten til Canada havde en del af dem relativt hårdhændet fået checket, hvor meget de ville være værd for det canadiske arbejdsmarked, målt på deres uddannelse, erhvervs erfaring, sprogkunderskaber o.s.v. Og ved ankomsten til USA var de nye indvandrere blevet mødt af åbne arme og hvad der reelt var en besked om enten at klare sig selv økonomisk, eller rejse hjem igen. Indvandringspolitikken i Danmark og i det øvrige Nordvesteuropa var i 1980'erne og 1990'erne præget af, at lukningen for importen af arbejdskraft kraftigt havde øget flygtningenes og de familiesammenførtes vægt i indvandringen. Arbejdsmarkedspolitiske hensyn spillede kun en beskedne rolle i formuleringen af udlændingepolitikken. Og den danske debat viste tilsvarende ringe interesse for de nordamerikanske erfaringer – *indtil* det for ganske få år siden blev *for* åbenbart, at mens den hidtidige danske indvandringspolitik havde givet nogle af de ringeste integrationsresultater i den vestlige verden, var de to nordamerikanske landes integrationspolitikker rimeligt succesrige. Den påfølgende danske åbning for delvis kopiering af de nordamerikanske erfaringer har endnu kun få år på bagen – men nogle foreløbige konklusioner bør dog kunne drages.

1. Integrationen i Danmark ved starten af det nye årtusinde

Det afgørende for forståelsen af integrationens tilstand her i landet ved begyndelsen af 2000-tallet er, *for det første*, at der havde

været tale om en meget væsentlig forøgelse af indvandringens samlede omfang i forhold til tidligere. Indtil omkring 1960 var der normalt udvandringsoverskud, mens der siden da fortrinsvis har været indvandringsoverskud. Indvandringsoverskuddet var indtil 1995 på op til omkring 10.000 personer, men forøgedes så i nogle år til over 25.000. Alene mellem 1980 og år 2000 steg andelen af indvandrere og efterkommere i Danmark fra 3 til 7 procent.

Det *andet* afgørende nye i de seneste tiår var, at forøgelsen ikke kom fra de lande, der normalt havde sendt udvandrere til Danmark – især Norge, Sverige, England, Tyskland og Nordamerika, det vil sige økonomisk højt udviklede lande med stort samme levestandard, og tildels også samme kultur som os selv. De nye indvandrere kom derimod primært fra kulturelt forskellige, og økonomisk mindre udviklede dele af Verden – med især Tyrkiet, Pakistan, det tidligere Jugoslavien og lande i Mellemøsten som oprindelseslande. Gennemsnitsindkomsten pr. indbygger i disse lande lå i 1990'erne på en tiendedel af det danske niveau, eller lavere.²

For det tredje har integrationen på det danske arbejdsmarked af denne nye indvandrerbølge, og tildels også for mange af indvandrer-

nes efterkommere, vist sig at være *langt* vanskeligere, end man forestillede sig, da Danmark fra 1960'erne og frem åbnede grænserne for disse nye samfundsborgere.

Danske samfundsvidenskabelige forskere valgte i vidt omfang, som deres europæiske kolleger gjorde det, *andre* emner at beskæftige sig med helt op til midten af 1990'erne – også selvom det beskæftigelsesmæssige efterslæb, d.v.s. forskellen i beskæftigelsesfrekvens sat i forhold til danskernes beskæftigelsesfrekvens, for de nu rigtigt mange indvandrere, der var ankommet til os fra udviklingslandene, midt i 1990'erne var blevet forøget med over 60 procent siden midten af 1980'erne.

Den danske forskning i integration, som så *endelig* fra slutningen af 1990'erne blev iværksat, dokumenterede problemets alvor. Det skete først hos Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut, i Rockwool Fondens Forskningsenhed, og i forskningsmiljøerne omkring de århusianske økonomiprofessorer Nina Smith og Peder J. Pedersen. Denne forskning blev så fulgt op i miljøet omkring Tænk tanken om Udfordringer for Integrationsindsatsen i Danmark, derpå af Velfærdskommissionen, og på det seneste igen af Rockwool Fondens Forskningsenhed, bl.a. i det samarbejde med andre danske økonomer omkring analyser af indvandringens effekter på indfødte danskeres lønninger, som præsenteres her i dette nummer af *Økonomi og Politik* (Nikolaj Malchow-Møller, Jakob Roland Munch og Jan Rose Skaksen 2008). Forskningen er blevet lettet af et betydeligt udviklingsarbejde på indvandringsstatistikens område, som Danmarks Statistik bl.a. siden 2007 har dokumenteret i en ny årspublikation *Indvandrere i Danmark*.

Efterslæbet i beskæftigelse og løn er især blevet udforsket af økonomerne Nina Smith, Leif Husted, Helena Skyt Nielsen og Michael Rosholm, samt i Rockwool Fondens

Forskningsenhed. Således kom dokumentationen for den lange udvikling i *efterslæbet i beskæftigelse* især gennem forskning af økonomen Marie Louise Schultz-Nielsen fra Forskningsenheden. Hendes analyser viste, at vi i Danmark som i andre lande gennem 1980'erne og 1990'erne havde kunnet se, at indvandrere fra Verdens fattige lande nok blev stadigt bedre integrerede på arbejdsmarkedet, jo længere tid de havde opholdt sig i landet. Men indpasningen skete stadig langsomt: Mænd fra denne indvandrergruppe, der var ankommet midt i 1990'erne, havde efter syv års ophold i Danmark en beskæftigelsesfrekvens, der var næsten en femtedel lavere end frekvensen efter syv års ophold havde været hos indvandrede mænd, som var ankommet tilbage i 1970'erne.³

Det gennemsnitlige efterslæb i beskæftigelse for indvandrede mænd og kvinder fra et af verdens fattige lande (afgrænset som de ikke-vestlige lande), øgedes fra 29 pct. i 1985 til 51 pct. i 1995, målt i forhold til beskæftigelsen for den hjemmehørende befolkning. Fra midten af 1990'erne, hvor der var generelt gode beskæftigelsesforhold på det danske arbejdsmarked, forbedredes situationen. Forbedringen var *først* kraftig, nemlig fra de 51 pct. ned til et efterslæb på 44 pct. i år 2000. Men *derpå* tabte forbedringen fart, og formindskelsen af efterslæbet var i 2004 stort set ophørt. Da var efterslæbet over for danskere på 41 procent. Danmark repræsenterede dermed (sammen med Sverige) en europæisk bundrekord. I Norge, Tyskland, Holland og Frankrig lå det beskæftigelsesmæssige efterslæb for indvandrere fra udviklingslandene, målt i forhold til beskæftigelsen for den hjemmehørende befolkning, noget bedre, nemlig på niveauet 20-30 pct., hvilket igen var langt dårligere end resultaterne i USA og Canada, hvor disse indvandrere, som vi vender tilbage til det, havde et efterslæb på 10 procent og derunder.⁴

I Danmark havde og har vi *særligt* store integrationsproblemer omkring kvinderne. Var deres etniske baggrund Libanon, Iraq eller Somalia, var *stadig* færre end hver fjerde ude på arbejdsmarkedet. Det havde nu i 2003 og 2004 allerede gennem nogle år været en ikke helt ualmindelig, men jo ualmindelig pessimistisk, sidebemærkning ved samtaler mellem sagkyndige på integrationsområdet, at »Sket er sket, og vi bliver nok nødt til at acceptere, at flertallet af indvandrerkvinderne så får lov at blive gående derhjemme på kon-tanthjælp«.

Der var i øvrigt i 2003 og 2004 hos disse sagkyndige efterhånden ikke megen tvivl om, hvad årsagerne til, og konsekvenserne af, indvandrerne lave beskæftigelsesgrad var.

2. Problemets årsager og konsekvenser

Til de vigtigste *årsager* hørte, for det første, at Danmark ligesom mange andre vesteuropæiske lande – men i stærk modsætning til fx Canada – gennem nogle årtier havde vurderet indvandringspolitikken, incl. selve indvandringens *omfang*, ud fra de mulige effekter på kun *den ene* af de tre befolkningsgrupper, der blev berørt, nemlig deltagerne i den aktuelle indvandring. Vurderingen skete i vidt omfang gennem hensyntagen til internationale konventioner om menneskerettigheder m.v. Behovene hos *den anden* og selvsagt meget større befolkningsgruppe, der blev berørt, nemlig den bosiddende befolkning incl. tidligere indvandrede samfundsborgere, blev prioriteret tilsvarende lavere. For eksempel indeholdt de mange anbefalinger på menneskerettighedernes områder overhovedet ingen overvejelser af, hvad indvandrerne forventede træk på sociale og økonomiske ydelser kunne betyde for den bosiddende befolknings rettigheder med hensyn til ventetid på undersøgelse for brystcancer, eller for bemandingen på plejehjemmene. Tilsvarende spillede effekterne på *den tredje* befolkningsgruppe, de nye vandringer berørte, nemlig den befolkning, der blev tilbage i oprindel-

seslandene, både i Vesteuropa og i Nordamerika en særdeles beskedn rolle i modtagerlandenes overvejelser.⁵

Konsekvensen var, at Danmark indtil for få år siden lod indvandringen fra verdens fattige lande udvikle sig stort set uden hensyntagen til, om de nye samfundsborgere gennem beskæftigelse på arbejdsmarkedet kunne indgå i den sædvanlige nordiske kontrakt om kollektiv finansiering af kollektive velfærdsordninger.

For det andet havde de nye samfundsborgere efter ankomsten selvsagt det problem, at de ikke forstod dansk, at de gennemgående var dårligt uddannede, og at de pludselig skulle manøvrere i en kultur med en kvindeandel på arbejdsmarkedet på tæt på halvdelen, mens de typisk var vant til, at kvindens plads var i hjemmet. Og endelig var de ankommet til et samfund med en sammenpresset lønstruktur, som altså i vidt omfang ikke kunne tilbyde de lave satser, der svarede til mange af de nye indvandreres svage forudsætninger med hensyn til uddannelse og sprog, og dermed deres lave produktivitet. Samtidig var de ankommet til et samfund med selv efter europæiske forhold betydelige offentlige midler afsat til underhold af personer, der ikke arbejdede. Vi havde, som Velfærdskommissionen formulerede det, »relativt generøse velfærdsydelser«. Efter en dybtgående komparativ analyse af integrationsprocessen for ikke-vestlige indvandrere i respektive Danmark og Tyskland i 2001 og 2002 konkluderer lederen af projektet, økonomen Torben Tranæs bl.a., at mens *højst* 18 procent af de ikke-vestlige indvandrergrupper på det tyske arbejdsmarked havde mindre end 100 EURO netto pr. måned ud af at arbejde fremfor at være på dagpenge som ledig, var det på det danske arbejdsmarked *mindst* 35 procent.⁶

Til den økonomiske del af *konsekvenserne* af den lave beskæftigelsesgrad for indvandrerne fra udviklingslandene hører, som nyere

forskning fra Rockwool Fondens Forskningsenhed har dokumenteret det, en svagt forhøjet ulighed i indkomsterne efter skat, hvor, som det vises i *Nikolaj Malchow-Møller, Jakob Roland Munch og Jan Rose Skakken 2008*, de negative indkomsteffekter har været størst for de danske lønmodtagere, som uddannelsesmæssigt ligger tættest på indvandrerne, cf. for eksempel rengøringsassistenter. Samtidig foregår der en betydelig omfordeling over de offentlige finanser til fordel for indvandrere fra udviklingslandene: Den samlede netto-overførsel steg fra hvad der svarede til 0.54 pct. af bruttonationalproduktet i 1991, til 0.84 pct. i år 2000, eller til et beløb af samme størrelsesorden som hele den danske udviklingsbistand. Bag tallene lå bl.a. det faktum, at i år 2000, da denne indvandrergroupes andel af befolkningen var 5 pct., modtog gruppen omkring 35 pct. af al udbetalt kontanthjælp. Velfærdskommissionen bedømte i 2005 de *langsigtede* problemer forbundet med gruppens betydelige nettotræk på de offentlige finanser på den måde, at

»Et skift i indvandrernes og efterkommernes gennemsnitlige økonomiske karakteristika, så de svarer til gennemsnittet for personer af dansk oprindelse, reducerer den offentlige sektors langsigtede finansieringsproblem med 80 pct.«⁷

Hertil kom naturligvis en række ikke-økonomiske konsekvenser af den svage tilknytning til arbejdsmarkedet, som fx lang tid tilbragt i parallelsamfund, der typisk var præget af ret megen kulturel lukkethed. I en analyse i 1999 af kultursammenstødet omkring indvandringen, gennemført i 1999 af politologen Hans Jørgen Nielsen, spurgtes til synet på et ægteskab mellem en ung fra ens egen gruppe og en ung fra en anden etnisk gruppe. Mens 45 pct. af danskerne var imod et sådant ægteskab, var en noget større andel – nemlig 56 pct. – af vore indvandrere fra ikke-vestlige lande imod ægteskaber med unge uden for egen gruppe. For indvandrere fra Libanon, Pakistan og Tyrkiet var lukketheden *endnu*

mere markant. Procenterne var her henholdsvis 66, 72 og 77 procent.⁸

3. Integrationserfaringer fra USA

De nordamerikanske erfaringer med en mindre empatisk men til gengæld mere effektiv integrationspolitik, som efter det danske skift af udlændingepolitik i 2001 begyndte at interessere vore politiske beslutningstagere, var for så vidt angår den økonomiske forskning, som vi her stort set vil samle os om, præget af bidrag fra bl.a. Rebecca M. Blank, George J. Borjas, Steven A. Camarota, David Card, Barry R. Chiswick, Daniel S. Hamermesh, Gordon H. Hanson, og analysegruppen under The National Research Council ledet af Barry Edmonston og James P. Smith. Analyserne tager normalt udgangspunkt i, at de seneste tiårs vandring til USA – »The Second Great Migration« – har været langt mindre »europæisk« end »The First Great Migration« for hundrede år siden var det. Andelen af indvandrere med oprindelse i et udviklingsland steg nemlig fra et niveau på omkring godt 50 pct. i 1960'erne til efterhånden små 85 pct., med Latinamerika – specielt Mexico – og Asien som de typiske oprindelsessteder. Indvandringen fra de traditionelle oprindelseslande England og Tyskland var allerede omkring 1970 svundet ind til kun at udgøre 12 pct. af alle ny-indvandrede, og i dag er procenten tre.⁹

Årsagerne til ændringerne af indvandringens struktur, og til eksplosionen i indvandringens omfang, går forskningen ud fra ligger både i det internationale vandringsmønster, og i en voldsom omlægning af den amerikanske indvandringspolitik ved en lovændring i 1965.

De internationale vandring blev i anden halvdel af 1900-tallet stimuleret af den exceptionelt høje økonomiske vækst i den vestlige verden, og af faldet i omkostninger ved international transport af informationer og mennesker. Og de nye vandring til USA *måtte* blive mindre præget af europæere: Der

var i de første årtier efter Den 2. Verdenskrig simpelthen rigtig gode beskæftigelsesmuligheder i Tyskland og Skandinavien m.v. også for de gæstarbejdere fra Europas sydlige regioner, som ellers kunne være taget over Atlanten, samtidigt med at den sædvanlige udvandring fra Østeuropa jo blev forbudt af de kommunistiske systemer i disse lande.

Hertil kom så, at USA selv under og efter Den 2. Verdenskrig havde skabt en tradition for vandring af mexikanske sæsonarbejdere op over grænsen til USA, som har lagt grunden til det senere betydelige problem med *illegal* indvandring til landet.¹⁰

Omlægningen af den amerikanske indvandringspolitik i 1960'erne havde til formål både at slippe for kritikken udefra og hjemme af det hidtidige kvotesystem med favorisering af indvandring fra Nordvesteuropa, og at skaffe mere arbejdskraft. Og denne ophævelse af kvotesystemet *måtte*, som de internationale vandringere nu udviklede sig, favorisere indvandring fra udviklingslande.

1965-loven lagde ganske vist hovedvægt på at lade den forventede nye indvandring ske gennem de familiesammenføringer, som forventedes at blive relativt »europæisk« præget. Men realiteterne i det nye vandringsmønster slog hurtigt igennem via de først ankomne, nye indvandreres bistand til »kædeindvandring« fra det pågældende udviklingsland. Når denne fortrop skaffede sig amerikansk statsborgerskab, blev *det* så – med centralt placerede amerikanske forskeres ord – »an important step in sponsoring relatives«.¹¹

Trods en vis opprioritering i periodens slutning af hensynet til USA's eget behov for specielle typer af arbejdskraft, fremfor af indvandrerne ønsker om familiesammenføringer, forblev omkring syv af hver ti nye indvandrede familiesammenførte. Resten af den nye indvandring var ligeligt fordelt mellem folk på arbejdsrelaterede visa, og flygtninge.

Omlægningen af oprindelsessted til fordel for udviklingslande, som den amerikanske indvandringsstrategi fra 1960'erne og frem førte med sig, og stigningen i indvandringens omfang, vurderer forskerne som værende blevet båret politisk frem af pres fra arbejdsgiverorganisationer, borgerretsbevægelser og indvandrergrupperne selv. Derimod var ikke kun de amerikanske ufaglærte lønmodtagere, men også befolkningsflertallet i USA perioden igennem overvejende *imod* denne politik. Men befolkningsflertallet var i sagen her, som George J. Borjas formulerer det, »gennemgående uorganiseret, og stort set uden repræsentation i den politiske proces«.¹²

Den menneskelige kapital, de sidste tre tiårs indvandring har bragt med sig, er, som det normalt udtrykkes, »to-puklet«, ligesom den menneskelige kapital i den hjemlige amerikanske befolkning var det i 1970: Der kommer, som for en generation siden, virkelig mange særdeles veluddannede mennesker til USA, specielt fra Asien – *samtidigt* med, at der kommer *endnu* flere nye borgere med et *meget* lavt uddannelsesniveau, især fra Mexico og det øvrige Latinamerika.

Desuden er den medbragte menneskelige kapital nu *relativt set* er en hel del ringere end for tre tiår siden – i den forstand, at forbedringerne af uddannelsesniveaue er foregået langt trægere i oprindelseslandene end i USA.

Hertil kommer så for den dårligst uddannede del af den indvandrede arbejdskraft – der jo stort set vil sige den latinamerikanske del – sprogproblemet. Ved Folketællingen i 1990 afkrydsede hver tredje indvandrer, som havde levet i USA 10 år eller mere, *andre* svar-kategorier i skemaet end kategorien »Taler engelsk meget godt«.

Indvandrerne integration på det amerikanske arbejdsmarked blev længe i den økonomiske forskning analyseret ud fra den stilti-

ende forudsætning, at »The Great Melting Pot« ville sørge for, at indvandrerne, uanset oprindelsesland, *altid* ville blive beskæftiget.

Men omkring 1990 måtte forskerne tage også *dette* emne på dagsordenen, fordi statistikken da var begyndt at vise, at beskæftigelsesgraden for indvandrere – specielt for kvinder – efterhånden mere varigt lå lavere end for andre amerikanere: Indvandrerne i USA var, som indvandrerne længe havde haft det i Vesteuropa, ved at få *et relativt beskæftigelsesgab*. Vi vender tilbage til *størrelsen* af dette gab.

Blandt årsagerne til dette nye efterslæb pegede de amerikanske forskere især på indvandringens ændrede struktur med stærk tilflytning fra udviklingslande. De deraf følgende negative konsekvenser på forsyningen med menneskelig kapital, målt på sprogkunderskab og uddannelsesniveau, formodedes specielt for indvandrerne fra Latinamerika at blive forstærket af en medbragt tradition for store børneflokk, og for at kvinden passer disse børn (og manden) hjemme.

Derimod har økonomernes forskning normalt ikke kunnet finde belæg for, at etnisk diskrimination på arbejdsmarkedet mod de nye latinamerikanske og asiatiske indvandrere skulle have spillet en rolle for udviklingen i retning af et gab mellem indvandrernes og den hjemlige befolknings beskæftigelsesgrad – som det ellers muligvis, ifølge nogle forskere, stadig er tilfældet overfor den hjemlige, afro-amerikanske befolkningsgruppe. Faktisk konkluderer flere større analyser, at resultaterne ikke er konsistente med en tese om, at der *overhovedet* skulle foreligge diskrimination mod denne nye type af indvandrere på det amerikanske arbejdsmarked.¹³

Den centrale interesse i amerikansk integrationsforskning er samlet om udviklingen i *det relative løngab*, det vil sige spørgsmålet om, hvor hurtigt de nye borgere når op på at tjene det samme som den øvrige befolkning.

Resultaterne er også *her* præget af stadig flere bekymrende resultater omkring samfundets evne til fuldt ud at integrere den nye arbejdskraft. Hvor forskning på folketællingsmaterialet fra 1970 endnu viste, at både første- og andengenerationsindvandrere klarede sig lønmæssigt lige så godt som – undertiden endog bedre end – andre amerikanere, blev resultaterne i 1980'erne usikre, og resultaterne fra de fleste analyser på materialet fra 1990, som jo så dækker de to første fulde tiår under »The Second Great Migration«, har været nedslående. I George J. Borjas' formulering fra 2001 var der i 1970 gennemsnitligt set intet relativt løngab mellem mandlige indvandrere af første generation og andre amerikanere. Mellem 1970 og 1990 opstod der derimod et løngab på 16 pct., som alt overvejende skyldtes forskydningen over mod oprindelseslande med lavere uddannelsesniveau, og lavere »økonomisk udviklingsgrad i øvrigt« i den menneskelige kapital.¹⁴

Resultater om tendensen over tid i løngabets udvikling fra første til anden generation var i nogle økonomers version lidt mindre bekymrende, mens andre økonomer – incl. Borjas – også *her* mente at kunne se en forværring af integrationsproblemerne.

Den tiltagende pessimisme omkring effekten af »The Great Melting Pot« kommer også frem i de nyere analyser omkring indvandrerens møde med det amerikanske velfærdssystem, som var blevet udbygget, så USA efterhånden på de velfærdsindikatorer, der anvendes af OECD, var placeret nogenlunde på niveau med de vesteuropæiske lande, hvis man ser bort fra indikatoren »nationalindkomsten pr. indbygger«, som er af størrelsesordenen 30 procent højere i USA end i Vesteuropa.¹⁵

Her blev det fra omkring midten af 1990'erne et alment accepteret forskningsresultat, at den nye indvandring med dens overvægt af folk med oprindelse i et udviklingsland trak stadig mere på de offentlige velfærdsudgifter.

Mens andelen af samtlige indvandrerhusstande, som modtog én eller flere offentlige ydelser, omkring 1970 lå på det amerikanske gennemsnit, var andelen først i 1990'erne en halv gang højere end gennemsnittet – og andelen for mexikanske indvandrere halvdelen gang højere, nemlig 36 pct. mod gennemsnitligt 14 pct. Dette gennemslag i socialstatistikken af de nye problemer med at opsuge »Den Anden Store Folkevandrings« mange nye borgere fra udviklingslandene medvirkede i høj grad til, at der under opstramningen i det offentlige velfærdssystem i 1990'erne blev sat særligt fokus på en revision af specielt *indvandrernes* træk på de offentlige kasser.¹⁶

Spørgsmålet om, hvorvidt 1990'ernes reformer med opstramning af velfærdssystemet så i fremtiden ville kunne forhindre nogle af de velfærdsmæssige problemer, den amerikanske økonomiforskning i 1980'erne og 1990'erne har været så optaget af, besvarer amerikanske økonomer i dag overvejende bekræftende. Det sker fx hos Rebecca M. Blank i den formulering, at den amerikanske velfærdspolitik nu er blevet »langt mere fokuseret på at give støtte til lavtlønnede jobs, fremfor på at tildele ydelser til folk uden arbejde«.¹⁷

Ved siden af problemerne med det, set med europæiske øjne, beskedne, men altså i en længere periode tiltagende, relative beskæftigelsesgab for indvandrere til USA, og indvandrernes relative løngab, som »Den Store Smeltedigel« i mange amerikanske økonomers øjne har øgede problemer med at få udlignet, har disse forskere *også*, om end mindre intensivt, arbejdet med problemet om, hvad den nye indvandring har betydet for indkomstfordelingen, for den samlede økonomiske vækst, og for statsfinanserne.

Indvandringens påvirkning af indkomstfordelingen må især formodes at være sket gennem de mange nye uflaglærtes ankomst til det

amerikanske arbejdsmarked: De tjener selv beskedent, og de presser lønningerne relativt nedad for *alle* uflaglærte i USA. Som resultaterne foreligger bl.a. hos George J. Borjas, kan den forøgede mængde uflaglærte indvandrere forklare godt 40 pct. af det relative fald i perioden i de uflaglærtes lønninger i USA.¹⁸

Den samlede økonomiske gevinst – altså effekten på den økonomiske vækst – pr. indbygger i det amerikanske samfund er bl.a. blevet analyseret af Borjas, der skønner gevinsten til at være helt marginal – den overstiger ikke én promille af bruttonationalproduktet.¹⁹

Hovedindtrykket af den amerikanske nationaløkonomiske forskning omkring indvandringens økonomiske effekter for den hjemmehørende amerikanske befolkning er altså, at effekterne overvejende er af *omfordelende* karakter. Der er klare tabergrupper som de uflaglærte, og i øvrigt – som fremhævet især af professor Daniel S. Hamermesh – den afro-amerikanske befolkningsgruppe, hvis medlemmer sjældnere er ejere af kapitalapparat, er dårligere uddannede, og har børn, hvis skoleressourcer nu skal deles med store indvandrergrupper med betydelige sprogproblemer m.v.

For én befolkningsgruppe, nemlig indvandrerne selv, er effekten eentydigt positiv. For det første har de allerede ved selve flytningen fra fx Mexico til USA mangedoblet deres levestandard. Og for det andet viser forskning publiceret af Smith og Edmonston, at de nye indvandrere også har den økonomiske fordel, at de gennemsnitligt indbetaler mindre i skatter, end de modtager i velfærd og uddannelse m.v. fra det offentlige. Denne særlige omfordelende effekt svarer til omkring 0.3 pct. af bruttonationalproduktet, hvilket er mindre end fx den danske offentlige omfordeling til indvandrere, men mærkbar for ikke helt små udsnit af den hjemmehørende amerikanske befolkning – fx den californiske, hvor omfor-

delingen til fordel for indvandrere nu svarer til omkring 13 pct. af de indkomstskatter, alle husstande betaler.²⁰

4. Canada – og det samlede nord-amerikanske resultat op til år 2000

Canada har siden 1970 modtaget to nye indvandrere fra et udviklingsland, hver gang USA har taget imod ti. Det svarer til, at Canada i forhold til folketallet er blevet nyt hjemland for af størrelsesordenen dobbelt så mange indvandrere fra udviklingslande som USA.

Også Canada ændrede indvandringspolitik i 1960'erne – bort fra oprindelseslande i Europa – men modsat USA valgte man at prioritere den canadiske befolknings egne behov meget højt: Et pointsystem for indvandrere i kategorien »økonomisk indvandrer«, som kunne justeres løbende, skulle sikre, at de nye borgere ville og kunne arbejde, hvor Canada havde brug for det. Dette specielle træk har medvirket til interesse for resultaterne også hos *amerikanske* økonomer som fx George J. Borjas og Barry R. Chiswick, bl.a. ud fra en interesse for mulighederne for at bremse faldet i kvaliteten af den menneskelige kapital i tilvandringerne til USA.

Samme problemstilling fik også de canadiske økonomer – som Michael Baker, Don J. DeVoretz, Feng Hou, Derek Hum, Garnett Picot, J. Peter Rappak, Craig Riddell og Derrick Thomas – at arbejde med på integrationsforskningens område. For fra og med slutningen af 1980'erne fik landet i praksis betydelige problemer både med den specielt canadiske politik for kvalitetssikring af arbejdskraft på vej ind i landet, og med at fortsætte landets tradition for relativt åbne døre for flygtninge. I begge tilfælde var forklaringen også *her* de nye indvandreres tendens til hurtigt at tage initiativ til familiesammenføringer. Vanskelighederne førte midt i perioden til reformer af indvandringspolitikken med sigte på at bremse nogle af disse kæ-

devandringer, og på igen at få lagt mere vægt på hensynet til landets »absorptive capacity«. Som led i denne revisionspolitik bremsede man for en tid også indvandringens samlede omfang, så antallet af nye indvandrere først på ny fra 1990'erne steg i en takt, der minde om USA's høje tempo.

Alt i alt lykkedes det faktisk for perioden som helhed at gennemføre denne politik med kvalitetssikring for af størrelsesordenen en fjerdedel af indvandringen. Resultatet vurderes af nogle forskere at have medvirket til, at den ellers både i USA og især Nordvesteuropa udbredte uvilje mod den nye indvandring faktisk er mindre udtalt i Canada.²¹

Kvalitetssikringen har sikkert også medvirket til, at nok ser mange indvandrere, der selv kunne vælge, ud til at have valgt USA, hvor de kunne komme til det – om nødvendigt efter et kortere ophold i Canada. Men alligevel har Canadas indvandrere perioden igennem haft et højere uddannelsesniveau end USA's (og Nordvesteuropas) indvandrere: Andelen, som *kun* havde grundskoleuddannelse, var på niveauet 15-17 procent, mod det dobbelte for indvandringen til USA og Nordvesteuropa.

Selv ikke i periodens *første* del gav dette væsentlig bedre resultater for integrationen i Canada end i USA: Efterslæbet i løn ville, fuldstændig som de amerikanske forskere mente at se det for USA, blive indhentet efter 15-20 år. Den canadiske situation lignende dengang *også* USA's på den måde, at for indvandrere fra Europa blev efterslæbet ofte *mere* end indhentet.

Og da forskningen omkring integrationen i Canada fik tal med også for *1980'erne* og *1990'erne*, hvor udviklingslandenes andel af vandringerne var steget markant, begyndte der, som bl.a. George J. Borjas og Barry R. Chiswick påviste det, at optræde ikke kun efterslæb i beskæftigelse, men også både et forøget lønefterslæb lige efter indvandringen, en

langsommere indhentning, og mere og mere pessimistiske konklusioner fra forskerne om 2. generationsindvandrerens muligheder på det canadiske arbejdsmarked.²²

Analysen gennemført af økonomerne J. Peter Rappak og Derrick Thomas i *Statistics Canada* pegede efterhånden også, som det havde været tilfældet i USA, på et træk fra indvandrere på det offentlige velfærdssystem, som lå klart over andre borgers træk. Men de deraf følgende reformer af velfærdssystemet i 1990'ernes midte fik *ikke* som i USA karakter af et prægnant skridt tilbage i retning af den liberale velfærdsmodel, der ellers for et halvt århundrede siden havde været opfattet som idealet i begge nordamerikanske lande.²³

Forskningen i betydningen specielt af *den menneskelige kapital*, indvandrere medbragte til Canada – incl. sprogkundskaber og uddannelse – kan siges at have særlig interesse af to grunde. Dels var kvalifikationerne jo her mod nord *særligt* højt prioriteret i indvandringspolitikken, og dels har integrationsforskningen på canadiske data netop på dette felt brudt nye veje.

De amerikanske og canadiske økonomer har påvist den meget store betydning af, at man kan tale et af Canadas to officielle sprog – kan man *ikke*, tjener man 10-12 pct. mindre end engelsk- eller fransktalende med helt samme erhvervsbaggrund. Og canadiske økonomers analyser af indvandreres og andre canadiers faktiske, jobrelevante menneskelige kapital – målt ved tests, som søger at holde de pågældendes formelle uddannelser op mod deres evne til i praksis at anvende den tilegnede viden på problemløsninger på arbejdsmarkedet og i hverdagen i øvrigt – synes at pege på, at der *ikke* er belæg for, at indvandrerens reelle menneskelige kapital skulle blive lavere aflønnet i Canada. Heller ikke i Canada mener disse forskere altså at finde diskrimination som forklaring på mulige løn-

forskelle. Når veluddannede indvandrere fra udviklingslande undertiden aflønnes ringere end svarende til deres universitetsgrader, synes det ifølge disse resultater i stedet simpelthen at hænge sammen med, at produktionen af viden, som kan anvendes i Canadas økonomi, på mange universiteter i udviklingslandene ligger på et lavere niveau.²⁴

Førende amerikanske forskere havde jo om indvandringens *indirekte økonomiske effekter* fundet, at svaret afhang af, hvilken befolkningsgruppe man sigtede mod med sin politik. Indvandrerne til USA havde fået deres økonomiske forhold dramatisk forbedret, mens den bosiddende amerikanske befolkning formentlig var blevet påvirket på den måde, at den økonomiske vækst pr. indbygger var forøget marginalt, samtidig med at indvandringen havde styrket den allerede foreliggende tendens til øget ulighed i indkomstfordelingen.

For den canadiske del af Nordamerika lyder forskningens svar ikke meget anderledes. Med et ordvalg fra Canadas Økonomiske Råd har den moderne indvandrings effekt på den økonomiske vækst pr. indbygger været »positiv, men ganske beskeden«: En fordobling af de senere års omfang af indvandringen ville årligt gennem de næste 25 år øge hver canadiers disponible indkomst med omkring 0.06 pct.²⁵

Indkomstfordelingen i Canada har, modsat situationen i USA, været præget af en, ganske vist behersket, tendens til *mindre* forskelle. Forskningsresultaterne om, hvordan så indvandringen har påvirket fordelingen, peger i lidt forskellige retninger. Det gælder for omfordelingen over de offentlige finanser, som det gælder for den samlede fordeling af de disponible indkomster. For så vidt angår dette sidste, har det tidligere nævnte helt nye fordelingsstudie af George J. Borjas m.fl., omfattende indvandringens fordelings effekter i Mexico, USA og Canada, sandsynlig-

gjort, at den relativt effektive canadiske import af kvalificeret arbejdskraft har bidraget til at bremse tidens ellers fremherskende tendens til højere aflønning af videregående uddannelser, og på den måde bidraget til den generelle bevægelse i retning af *nogen* udligning af indkomstforskellene i Canada.²⁶

Som i USA's tilfælde kan man for Canadas del med nogen ret fastslå, at den økonomiske forskning har været med til at pege på mange nye problemer med den canadiske integrationsproces, bl.a. omkring velfærdssystemets svækkelse af de økonomiske incitamenter på arbejdsmarkedet. Også her i Canada førte den følgende offentlige debat til markante politiske beslutninger, som altså kun i beskedent omfang blev til ændringer i praksis.

Konsekvensen var, at Canada i årene op mod årtusindskiftet udviklede et efterslæb i beskæftigelsen for indvandrere fra udviklingslandene på niveauet 5-10 procent. Det var naturligvis et resultat langt bedre end de nordvesteuropæiske efterslæb på 20-40 procent, men for forskningen og debatten i Canada var det afgørende, at det canadiske efterslæb overhovedet var opstået, og at det var større end efterslæbet på 4-5 procent for de samme indvandrergupper i USA.

I USA havde højkonjunktoren, og den opstramning af velfærdspolitikken, som præsident Clinton og det republikanske kongresflertal havde gennemført midt i 1990'erne, ikke forhindret de amerikanske forskere i at pege på stadig flere problemer i integrationen af indvandrere fra udviklingslandene, bl.a. omkring den illegale indvandring. For eksempel har George J. Borjas i en række medier skarpt kritiseret Bush-regeringens forslag til en fornyet amnesti – som ikke blot ser bort fra, at

den illegale og ufaglærte indvandring omfordeler indkomst til skade for de svageste amerikanske lønmodtagere, og flytter ressourcer over til de arbejdsgivere og forbrugere, der køber de illegales arbejdskraft. Regeringens planer ser ifølge Borjas også bort fra det gamle råd om at »*When you're in a hole, stop digging*«: Når man reelt ikke straffer arbejdsgiverne, der ansætter de illegale, vil man ved en amnesti blot sikre sig, at der om få år vil være de *næste* 10 millioner illegale at diskutere.²⁷

Men udviklingen i økonomien og i velfærdslvgivningen havde dog bidraget til, at selve det efterslæb i beskæftigelse, som vi i Europa havde så mange problemer med, i USA blev holdt nede på niveauet 4 procent i perioden omkring år 2000 – endog med en faldende tendens i efterslæbet.²⁸

Under alle omstændigheder må det *set fra indvandrernes synsvinkel* betegnes som et særdeles positivt resultat, at Nordamerika ved årtusindskiftet gennem de sidste tre tiår havde modtaget godt 80 procent af alle periodens vandrede mennesker med oprindelse i et udviklingsland, og integreret dem med et beskæftigelsesmæssigt efterslæb, som sammenvejet med USA's og Canadas folketal ligger på under 5 procent.

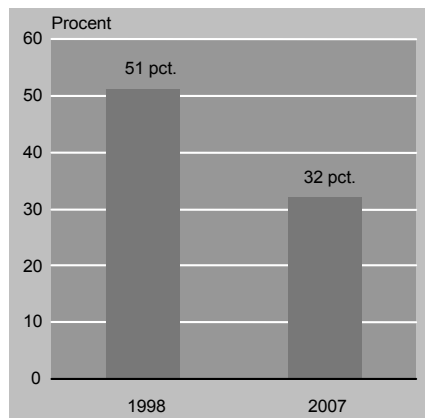
5. Udviklingen siden år 2000

Og udviklingen de aller seneste år har ikke ændret ved, at nordamerikansk integrationspolitik virker mere effektivt end integrationspolitikken her på *vor* side af Atlanten.

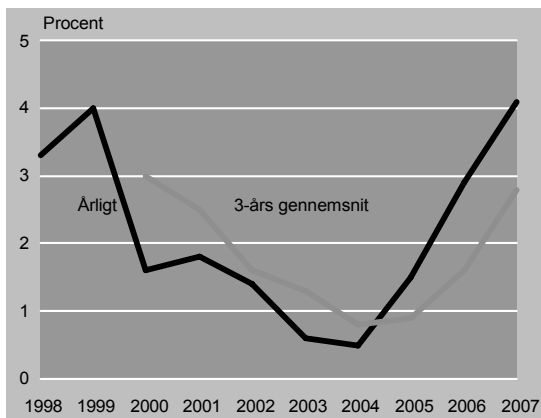
Det gælder *også*, selvom der de sidste 2-3 år er sket en ganske dramatisk forbedring i resultaterne af den danske integrationsindsats, jf. også *figur 1*.

Figur 1. Ikke-vestlige indvandreres efterslæb i forhold til danskernes beskæftigelsesfrekvens

Figur 1 A Efterslæbet i procent af danskernes beskæftigelsesfrekvens



Figur 1 B Den procentvise indhentning- årligt, og som 3-års gennemsnit for årene op til og med det givne år



Anm.: Beskæftigelsesfrekvensen er beregnet for aldersgruppen 16-64 år. Indhentningen i figur 1B er målt som den årlige, subsidiært gennemsnitlige 3-årige, formindskelse af efterslæbet i procentpoint.

Kilde: Danmarks Statistik. Statistikbanken.dk, RAS1F og RAS1F1.

Vi har tidligere set, at der herhjemme gennem det seneste tiår er sket en stadig reduktion af de ikke-vestlige indvandreres efterslæb i beskæftigelse, selvom indhentningen gik langsommere og langsommere, og i 2003 og 2004 var tæt på at gå helt i stå.

Siden da er der kommet ny fart i indhentningen. I 2003 og 2004 reduceredes efterslæbet ikke med mere end omkring ½ procent om året, men i 2005, 2006 og 2007 øgedes den årlige forbedring til 1½, 3 og 4 procent.

Denne årlige procent påvirkes selvsagt af, om »målestokken« ændrer sig, det vil sige om danskernes beskæftigelsesfrekvens stiger eller falder lidt, fx på grund af ændrede studietider eller pensioneringsalder. Det giver derfor et lidt mere solidt mål for, hvordan det går med de ikke-vestlige vestlige indvandreres indhentning af efterslæbet i forhold til danskernes beskæftigelse, hvis man – som

det også sker i figuren – tilføjer et glidende tre-års gennemsnit for indhentningen. Forbedringen de sidste tre-fire år er åbenbar – jf. også, at efterslæbet alt i alt er gået fra i 1998 at svare til 51 procent af danskernes beskæftigelsesfrekvens, til at efterslæbet i 2007 var nået ned på 32 procent.

Forbedringen må efter alt at dømme henføres til to faktorer – for det første disse års ekstraordinært gode beskæftigelsessituation i Danmark, og for det andet omlægningen af indvandrings- og integrationspolitikken, specielt siden 2002, som nu begynder at kunne mærkes på beskæftigelsesfrekvensen.

For så vidt angår politik-omlægningen er der givetvis grund til især at nævne *dels* opbremsningen i indvandringens omfang i årene omkring årtusindskiftet, som har øget indvandrernes gennemsnitlige opholdstid i Danmark, og dermed deres chancer for at være i

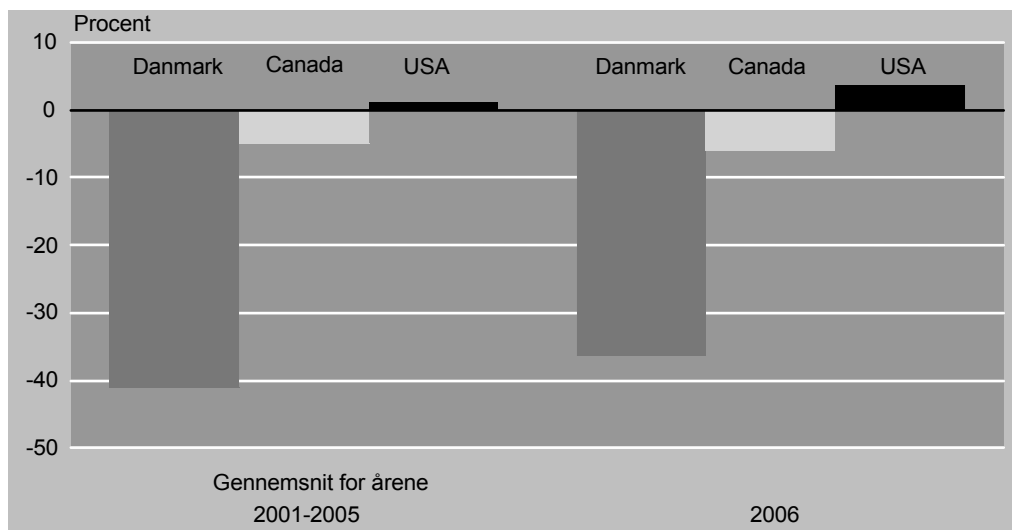
beskæftigelse. Dels må man pege på den i vidt omfang canadisk inspirerede drejning i selve indvandringens sammensætning – fra asyl og familiesammenføring som opholdsgrundlag, over mod arbejds- og studierelateret opholdsgrundlag. Det har så samtidig, som det er illustreret i Malchow-Møllers, Munchs og Skaksens artikel her i dette nummer af tidsskriftet, betydet, at vi har fået relativt færre indvandrere fra udviklingslandene, og flere fra øst- og vesteuropæiske lande i EU.²⁹

Dels har de forbedrede økonomiske incitamenter, som jo bringer den danske integrationspolitik et lille skridt i retning væk fra den empathiske europæiske, og over mod den barske men åbenbart mere effektive amerikanske integrationsmodel, efter alt at dømme også bidraget til forbedringen: Rockwool Fondens Forskningsenhed har påvist, at indvandrernes overgang fra kontanthjælp til den lavere start-

hjælp i 2002 betød, at der efter halvdanet års ophold var den klare og ønskede effekt, at blandt indvandrere på den lavere ydelse var stadigvæk for få, men dog en halv gang *flere*, nemlig nu 14 procent, i beskæftigelse, mod kun 9 procent af dem, for hvem alternativet var den noget højere kontanthjælp.³⁰

Vi så, at indvandrernes efterslæb i beskæftigelse op til omkring år 2000 lå på 4-5 procent i USA, 5-10 procent i Canada og 40 procent her hos os. Den beskedne men altså tilsyneladende rimeligt succesfyldte anvendelse af nordamerikanske erfaringer i den danske integrationspolitik har, som *figur 2* viser det, siden år 2000 reduceret forskellen på resultaterne i dansk og i canadisk integrationspolitik *noget*, mens afstanden mellem vore og de amerikanske erfaringer stort set er bevaret – trods forbedret integration både her og i USA. De nærmeste års debat om, hvad dansk inte-

Figur 2. Forskellen i procent mellem beskæftigelsesgraden for indvandrere fra udviklingslandene og for landets egen befolkning siden år 2000. Danmark, Canada og USA.



Anm.: Der indgår enkelte svage elementer af skøn, af samme type som omtalt i G. Viby Mogensen 2006, side 242.

Kilde: Danmarks Statistik. Statistikbanken.dk, RAS1F og RAS1F1, data i US Census Bureau og i Statistics Canada, samt OECD 2007, side 239 og 293.

grationspolitik måtte kunne lære af de nordamerikanske erfaringer, vil altså givetvis fortsat skulle forholde sig til det dilemma, at *på den ene side* må mange træk af den amerikanske samfundsmodel – fx ulighederne, de lange arbejdstider og de ofte underlødige ernærings- og underholdningsvaner – forekomme os uacceptable. Omvendt er der *på den anden side* også på integrationspolitikens område formentlig en overgrænse for, hvor meget vi vil acceptere i samfundsøkonomisk tab for at kunne leve videre i visheden om, at vi jo *er* mere civiliserede end amerikanerne.

Referencer

- Arbejdsdirektoratet 2004. *Notat. Introduktionsydelse på starthjælpsniveau og selvforsørgelse*. 29. september 2004. København.
- Aydemir, Abdurrahman og George J. Borjas, 2007. »Cross-country variation in the impact of international migration: Canada, Mexico and the United States« i *Journal of the European Economic Association* 5(4), June 2007.
- Blank, Rebecca M., »An Overview of Welfare-to-Work Efforts« i *CESifo DICE Report Summer 2005*, München.
- Borjas, George J. »Immigration Policy, National Origin, and Immigration Skills: A Comparison of Canada and the United States« i *David E. Card og Richard B. Freeman. Red. 1993*.
- Borjas, George J. og Lynette Hilton. 1996. »Immigration and the Welfare State. Immigrant Participation in Means-Tested Entitlement Programs« i *The Quarterly Journal of Economics*, May 1996.
- Borjas, George J. 2001. *Heaven's Door*. 2001, Princeton og Oxford.
- Camarota, Steven A. 2007. *Immigrants in the United States 2007. A Profile of America's Foreign-Born Population*, Center for Immigration Studies, Washington D.C.
- Card, David E. og Richard B. Freeman. Red. 1993. *Small Differences That Matter. Labor Markets and Income Maintenance in Canada and the United State*. Chicago og London.
- Chiswick, Barry R. og Teresa A. Sullivan. 2002. »USA. The New Immigrants« i *Ralph Rotte og Peter Stein, red. 2002*.
- Danmarks Statistik. 2007. *Indvandrere i Danmark*. København.
- Hanson, Gordon H. 2006. »Illegal Migration from Mexico to the United States« i *Journal of Economic Literature* XXIV, December 2006.
- House of Lords Select Committee on Economic Affairs, *The Economic Impact of Immigration*, vol. I: Report, 2008, London.
- Jensen, Bent. 2005. *Indvandringen til Europa. Velfærdsstat og integration*. Rockwool Fondens Forskningsenhed. København.
- Maddison, Angus, 2007. *Contours of the World Economy 1-2030 AD. Essays in Macro-Economic History*, Oxford.
- Malchow-Møller, Nikolaj, Jakob Roland Munch og Jan Rose Skaksen. 2008. »Udenlandsk arbejdskraft i Danmark«, *Økonomi og Politik* 2008:2.
- Matthiessen, Poul Christian. 2007. *Befolkning og samfund*. Serien Erhverv og Samfund. København.
- Nielsen, Hans Jørgen. 2000. »Forholdet mellem etniske grupper« i *Gunnar Viby Mogensen og Poul Christian Matthiessen 2000*, del III.
- Nyt fra Rockwool Fondens Forskningsenhed Oktober 2004. (www.rff.dk)
- Nyt fra Rockwool Fondens Forskningsenhed April 2007. (www.rff.dk)
- Rotte, Ralph og Peter Stein, red. 2002. *Migration Policy and the Economy. International Experiences*. München.
- Schultz-Nielsen, Marie Louise. Kapitel 2 og 3 i *Gunnar Viby Mogensen og Poul Christian Matthiessen, red., 2002*.
- Smith, James P. og Barry Edmonston, red. 1997. *The New Americans. Economic, Demographic And Fiscal Effects of Immigration*, Washington D.C.
- Tranæs, Torben og Klaus F. Zimmermann, red. 2004. *Migrants, Work and the Welfare State*. Rockwool Fondens Forskningsenhed. Odense.
- Tranæs, Torben. Kapitel 1 i *Bent Jensen 2005*.
- Tænketanken om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark. 2006. *Udviklingen i udlændinges integration i det danske samfund*. København.
- Velfærdskommissionen 2005. *Fremtidens velfærd og globaliseringen*. København.
- Viby Mogensen, Gunnar. 2006. *Folkevandringen til de rige lande. Nordamerikanske erfaringer*. Odense.
- Viby Mogensen, Gunnar og Poul Christian Matthiessen, red. 2000. *Integrationen i Danmark omkring årtusindskiftet*. Rockwool Fondens Forskningsenhed. Aarhus.
- Viby Mogensen, Gunnar og Poul Christian Matthiessen, red. *Indvandringen og arbejdsmarkedet*.

Mødet med det danske velfærdssamfund. Rockwool Fondens Forskningsenhed. København.
 Wadensjö, Eskil og Christer Gerdes, 2004, i *Torben Tranæs og Klaus F. Zimmermann 2004*, kapitel 10 og 11.

Noter

1. Henrik Kyvsgaard, Poul Christian Matthiessen og Torben Tranæs takkes for nyttige kommentarer til en tidligere version af artiklen her. Chester Nelson i US Census Bureau, Tina Chui i Statistics Canada, og herhjemme resp. Danmarks Statistik og Integrationsministeriet takkes tilsvarende for bistand med fremskaffelsen af en række data.
2. Jf. *Poul Christian Matthiessen 2007*, kapitel 6, og *Angus Maddison 2007*, Statistical Appendix A.
3. *Marie Louise Schultz-Nielsen 2002*, afsnit 2.3.
4. Målingsproblemerne landene imellem er behandlet i tilknytning til Appendikstabel 1.2, side 240ff. i *Gunnar Viby Mogensen 2006*.
5. Argumentet om, at ingen indvandringspolitik kan beskrives fyldestgørende uden en klargøring af, på hvilken population man ønsker at måle effekterne, er især udviklet af den førende amerikanske økonom på integrationsforskningens område, George J. Borjas, bl.a. i hans *Heaven's Door* fra 2001.

Mere detaljeret viden om integrationsprocessen forløb i de forskellige europæiske lande er især publiceret i *Bent Jensen 2005*, incl. om de sydeuropæiske lande, som ikke er inddraget i omtalen her i artiklen. *Velfærdskommissionen 2005* indeholder i kapitel 5 en analyse af centrale aspekter af integrationen især i Nordvesteuropa (og Canada), men medtager også visse informationer om landene i det sydlige Europa.

6. Jf. *Velfærdskommissionen 2005*, side 9.

Det dansk-tyske forskningsprojekt, ledet af Torben Tranæs fra Rockwool Fondens Forskningsenhed, og Klaus F. Zimmermann fra Institut für Zukunft der Arbeit i Bonn, kunne på grund af en meget betydelig donation fra Rockwool Fonden gennemføre en omfattende integrationsanalyse, som for første gang var international i den egentlige forstand, at data (fra surveys og registre m.v.) kunne indsamles på helt ensartet måde i de to lande, jf. *Torben Tranæs og Klaus F. Zimmermann red. 2004*, som er pædagogisk sammenfattet på dansk i *Nyt fra Rockwool Fondens Forskningsenhed Oktober 2004*.

Torben Tranæs har lidt senere specielt analyse-ret løn og markedsproduktivitet hos ikke-vestlige

indvandrere, med bl.a. den konklusion, at i 2001 kunne omkring halvdelen tjene eller forvente at tjene en »kassedameløn« eller mere, og kun 20 procent en faglært løn og derover. Det lave indtjeningspotentiale afspejler ganske godt svage kvalifikationer, som målt på deres markedsværdi for manges vedkommende ikke når op på niveauet for de høje danske mindstelønninger, jf. *Torben Tranæs 2005*.

7. *Velfærdskommissionen 2005*, side 147, samt *Eskil Wadensjö og Christer Gerdes. 2004*.
8. Jf. *Hans Jørgen Nielsen 2000*.
9. Jf. *Gunnar Viby Mogensen 2006*, afsnit 3.2.
Helt generelt er artiklens delafsnit om USA og Canada f.s.a. forskningen op til og med 2005 stærkt støttet på kapitlerne 2-7 i denne bog.
10. *Steven A. Camarota 2007* vurderer, at halvdelen af tilvæksten i indvandrerbefolkningen siden år 2000 (på 5.6 mio mennesker) er ankommet illegalt. Andre økonomer sætter andelen lidt lavere, om end ikke lavt, jf. oversigten i afsnit 3.1. i *Gunnar Viby Mogensen 2006*.

Det er i øvrigt væsentligt at mærke sig, at den meget store, spørgeskemabaserede del af den amerikanske befolknings-, arbejdsmarkeds- og uddannelsesstatistik i et ikke kendt, men efter statistikernes opfattelse meget betydeligt omfang besvares også af illegale indvandrere, der altså – selvom man altså ikke kender »bortfaldet« blandt de illegale – i vidt omfang er inkluderet i amerikanske studier af indvandrerbefolkningens karakteristika.

11. *Barry R. Chiswick og Teresa A. Sullivan. 2002*, side 26.
12. *George J. Borjas 2001*, side 17 og 212.
13. Den omfattende amerikanske økonomilitteratur omkring diskriminationsproblemerne er søgt sammenfattet side 86ff i *Gunnar Viby Mogensen 2006*, incl. den tilgrænsende forskning af James J. Heckmann m.fl. omkring mulig diskrimination på det amerikanske arbejdsmarked *generelt*, og omkring effekterne af den omfattende lovgivning på »affirmative action«-feltet.
14. *George J. Borjas 2001*, side 44ff.
15. Afsnit 2.2.-2.5. i *Gunnar Viby Mogensen 2006*.
16. Særligt gennemslag i den offentlige debat fik her *George J. Borjas og Lynette Hilton 1996*, med de i teksten nævnte tal.
17. *Rebecca M. Blank 2005*.

Gordon H. Hansson 2005 (side 253) anlægger en tilsvarende positiv vurdering, mens *George J.*

- Borjas i flere nyere arbejder argumenterer, at bremserne på indvandrernes træk på velfærdssystemet igen er blevet slækket noget – fordi delstaterne under pres fra domstolsafgørelser og fra indvandrere- og borgerretsgrupper har kompenseret for nogle af de stramminger, Forbundsregeringen søgte at gennemføre, og fordi indvandrerne tildels er kommet uden om problemet ved at øge tempoet i naturalisationer.
18. I et nyere arbejde (*Abdurrahman Aydemir og George J. Borjas 2007*) modificerer Borjas konklusionen til, at de 40 pct. nok er effekten på kort sigt, men den langsigtede effekt er tættere på 20 pct.
 19. Det europæiske land, som formentlig har flest lighedspunkter med de nordamerikanske samfundssystemer, er England. Det kan derfor have interesse, at det engelske *National Institute of Economic and Social Research* har beregnet indvandringens effekter på bruttonationalproduktet pr. indbygger i perioden 1998-2005. Effekten var marginal, under nogle forudsætninger marginalt negativ, og under andre marginalt positiv, jf. *House of Lords. Select Committee on Economic Affairs 2008*, side 25.
 20. *James P. Smith og Barry Edmonston, red. 1997.*
 21. Fordelingen på opholdskategorier gennem de senere årtier afhænger ganske stærkt af, hvordan man statistisk behandler den del af indvandringen, som er *umiddelbar* familiesammenføring, eller *»ledsagende familie«*. Rubriceres den, som en del af den canadiske statistik gør det, som en del af den *»arbejdskraftsrelaterede«* indvandring, fordobles stort set denne opholdskategori, altså fra omkring en fjerdedel til omkring halvdelen.
- F.s.a. spørgsmålet om befolkningernes tilfredshed med den aktuelle indvandrings omfang har de to tyske arbejdsmarkedskononomer Thomas Bauer og Klaus F. Zimmermann peget på, at andelen af den hjemlige befolkning, bestående af tidligere indvandrede og af folk født i landet, som ønsker den aktuelle indvandring skåret ned, i de fleste vestlige lande ligger på 66-68 procent. I Canada, hvor indvandrere delvis udvælges efter faglige kriterier, ligger modstanden derimod kun på cirka 40 procent, jf. også *Gunnar Viby Mogensen 2006* side 154, og i øvrigt side 73ff.
22. *George J. Borjas 1993.*
 23. Jf. *Gunnar Viby Mogensen 2006*, afsnit 7.2., 7.3. og 6.2.
 24. Jf. *Gunnar Viby Mogensen 2006*, afsnit 7.4.
 25. Jf. *Gunnar Viby Mogensen 2006*, afsnit 7.5. Hermed peger den nyeste forskning altså på, jf. også ovenfor om USA m.v., at for de tidligere indvandrede og for befolkningen født i de pågældende lande er de økonomiske fordele ved ny indvandring helt marginal, både i USA, Canada og England.
 26. *Abdurrahman Aydemir og George J. Borjas 2007.*
 27. En række af disse artikler fra Borjas' hånd er tilgængelige på hans hjemmeside, *George J. Borjas/Harvard University.*
 28. Jf. *Gunnar Viby Mogensen 2006*, appendikstabel 8.1.
 29. *Nikolaj Malchow-Møller, Jakob Roland Munch og Jan Rose Skaksen 2008.*
 30. Omlægningen havde i øvrigt også flyttet ganske mange fra offentlig ydelse til *»selvforsørgelse«*, det vil uden tvivl i vidt omfang sige til den kategori, som statistikken indtil for få tiår siden kaldte *»husmødre«*. Hvor alternativet var kontanthjælp, var kun 4 pct. *»selvforsørgende«* – svarende til, at personerne ikke har nogen observerbar indkomst - mens det drejede sig om hele 15 pct., når alternativet var den lavere starthjælp, jf. *Nyt fra Rockwool Fondens Forskningsenhed April 2007*, side 1-3.
- Ifølge *Arbejdsdirektoratet 2004* viste en alternativ analyse, at *efter 11 kvartaler*, det vil sige efter små tre år, var 45 procent af de pågældende på lave ydelser blevet selvforsørgende, mod kun 27 procent af dem på højere ydelser.
- F.s.a. den omtalte omlægningen af indvandringens fordeling på opholdskategorier kan det nævnes, at kategorierne asyl plus familiesammenføring indtil årtusindskiftet tilsammen dækkede knapt 50 pct. af indvandringen. Andelen var i 2005 faldet til 12 pct., mens kategorien med folk, der kom her i erhvervs- eller studieøjemed var steget tilsvarende, jf. *Tænketanken 2006*, tabel 2.2.

Udenlandsk arbejdskraft i Danmark*

**Af Nikolaj Malchow-Møller, CEBR og Syddansk Universitet
Jakob Roland Munch, Københavns Universitet og CEBR
og Jan Rose Skaksen, Copenhagen Business School og CEBR**

Denne artikel analyserer karakteren af den udenlandske arbejdskraft, der er kommet til Danmark, med et særligt fokus på den østeuropæiske indvandring efter Østudvidelsen af EU i maj 2004. Vi viser, at andelen af indvandrere blandt danske lønmodtagere de sidste 10 år er steget fra små 3 % til omkring 5 %. Efter Østudvidelsen er andelen af østeuropæere blandt indvandrerne desuden steget. Indvandrerne er generelt koncentreret på færre brancher og jobfunktioner end de indfødte danskere. På arbejdsmarkedet har det især været ufaglærte indfødte danskere, der har mærket konkurrencen fra indvandrerne. Dette er dog mindre udtalt, når vi betragter indvandringen fra Østeuropa. Vores analyse af løneffekter viser desuden, at der en negativ effekt på indfødte danskeres lønninger, når andelen af indvandrere inden for deres egen uddannelses-erfaringsgruppe stiger.

1. Indledning

EU blev i 2004 udvidet med en række østeuropæiske lande. Denne udvidelse blev imødeset med en vis bekymring i Danmark og de andre gamle EU-lande. I de nye EU-lande er lønningerne betragteligt lavere, end tilfældet er i de gamle EU-lande, og da en hjørnesteen i EU er arbejdskraftens frie bevægelighed, var der en frygt for, at lønmodtagere fra Østeuropa ville strømme til de gamle EU-lande og her underminere de relativt høje lønninger og gunstige arbejdsvilkår.

Der er kommet østeuropæere til Danmark efter Østudvidelsen, men hvor mange, der er kommet, er der ikke nogen, der ved med sikkerhed. Vi ved dog, at der for tiden (4. kvartal 2007) er ca. 14.500 aktive arbejdstilladelser til østeuropæere i Danmark – heraf de ca. 10.000 til polakker. Når vi ikke ved præcist, hvor mange østeuropæere, der opholder sig i Danmark, skyldes det bl.a., at der ikke er opgørelser over, hvor mange der er udstationeret af østeuropæiske virksomheder. For så vidt angår de 14.500 aktive arbejdstilladelser, svarer det til ca. 0,5 % af arbejdsstyrken i Danmark. Det er flere, end der er kommet til fx Tyskland, men langt færre end der er kommet til Irland, hvor antallet snarere svarer til 7,5 % af arbejdsstyrken (se OECD, 2006).

Konsekvenserne af en øget indvandring fra Østeuropa har fået stor opmærksomhed i Danmark – også blandt politikere. Det afspejles i, at Danmark fra starten lagde visse begrænsninger på mulighederne for at lønmodtagere fra de nye østeuropæiske EU-lande kunne søge job i Danmark. De konkrete muligheder blev formuleret i den såkaldte Østaf-tale. Denne aftale er blevet ændret af flere omgange, hvor begrænsningerne for østeuropæernes adgang til det danske arbejdsmarked er blevet lempet. Så sent som i slutningen af juni 2007 blev regeringen enige

med et bredt flertal i Folketinget om en yderligere lempelse af betingelserne i aftalen.

Formålet med denne artikel er, at belyse karakteren af den udenlandske arbejdskraft, der er kommet til Danmark – med et særligt fokus på den østeuropæiske indvandring efter østudvidelsen af EU – og hvordan denne kan tænkes at have påvirket indfødte danskeres lønninger og muligheder på arbejdsmarkedet.

En analyse af arbejdsmarkedskonsekvenserne af indvandring kræver data, som først bliver indsamlet og offentliggjort med en vis forsinkelse. Analyserne i denne artikel bygger derfor især på data frem til og med 2005. Da analyserne går ud på at identificere generelle effekter af indvandring, vil de dog også give væsentlig information om konsekvenserne af indvandringen fra Østeuropa i de senere år.

Vi skelner mellem indvandrere fra forskellige oprindelseslande. Motivationen for dette er for det første, at indvandrere fra forskellige dele af verden er kommet til Danmark af vidt forskellige årsager. Mange af de indvandrere, der er kommet fra udviklingslande er enten flygtninge eller familiesammenførte. De, der kommer fra udviklede lande, vil i højere grad være kommet til Danmark med det formål at arbejde; se DA (2006). For det andet vil indvandrere fra forskellige dele af verden have forskellige kvalifikationer, hvoraf nogle er svært målelige. For det tredje vil personer fra forskellige dele af verden ikke have de samme muligheder for at emigrere til Danmark. Borgere fra de gamle EU-lande og fra de nordiske lande har fri adgang til det danske arbejdsmarked, og siden 2004 har det også været tilfældet for borgere fra østeuropæiske EU-lande, dog med visse restriktioner. Hvad angår personer fra lande uden for EU, har de kun adgang til det danske arbejdsmarked under særlige omstændigheder, fx som flygtninge.

Der er generel enighed om, at den uddannelsesmæssige sammensætning af indvandrerne har afgørende betydning for, hvem der vinder og taber som følge af indvandring. Vi finder i denne artikel, at en stigning i indvandrerne andel af personer i arbejdsstyrken med en given kombination af erfaring og uddannelse på 1 procentpoint giver anledning til et fald i lønnen for danskere med en tilsvarende kombination af erfaring og uddannelse på op til 1 %. På basis af disse beregninger finder vi fx, at danskere i aldersgruppen 25 til 40 år, der kun har en folkeskoleuddannelse, får en løn, der er op til 6 % lavere som følge af udviklingen i koncentrationen af indvandrere i perioden 1995 til 2004.

Disse beregninger skal dog tages med et vist forbehold. For det første tages der ikke hensyn til, at danskere med en given uddannelse og erfaring ikke kun er påvirket af indvandring af personer med samme uddannelses- og erfaringsbaggrund, men også af andre typer af indvandrere. Man kan fx forestille sig, at indvandring af højtuddannede betyder en lidt lavere løn for højtuddannede, men til gengæld har den effekt, at lavtuddannede får højere løn. For det andet er beregningerne foretaget på et relativt aggregeret niveau, hvilket kan skjule mere lokale konsekvenser af indvandring, se fx Malchow-Møller, Munch og Skaksen (2008). Endelig tager beregningerne ikke højde for eventuelle fordele forbundet med indvandring som fx afhjælpning af flaskehalse på arbejdsmarkedet.

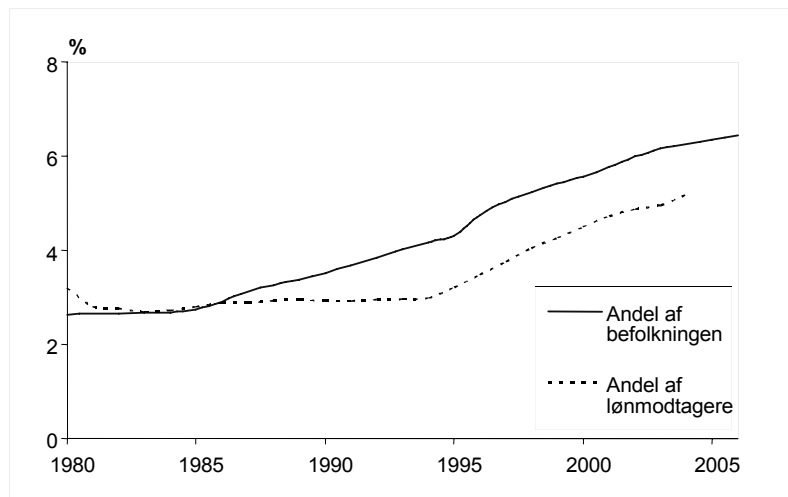
I afsnit 2 kigger vi på, hvor mange indvandre-re, der er kommet til Danmark, og hvilke lande de er kommet fra. Vi ser også på i hvilke typer af job, de har fået beskæftigelse og dermed hvilke indfødte danskere, der er mest udsat for konkurrence fra indvandrerne. I afsnit 3 analyserer vi, i hvilken udstrækning indvandringen har påvirket indfødte danskeres lønninger inden for forskellige uddannelses- og erfaringsgrupper. Afsnit 4 konkluderer.

2. Indvandrerne på arbejdsmarkedet

Af figur 1 fremgår det, at indvandrernes andel af befolkningen er steget markant siden

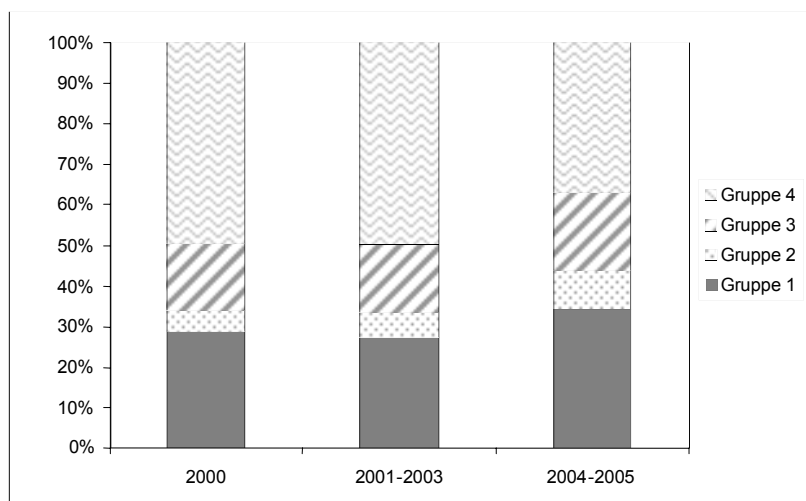
midten af 1980'erne. Andelen af indvandrere blandt lønmodtagerne er derimod først for alvor begyndt at vokse fra midt i 1990'erne.¹

Figur 1. Udviklingen i indvandrernes andel af befolkningen og lønmodtagerne



Kilde: Statistikbanken og IDA-databasen, Danmarks Statistik.

Figur 2. Fordelingen af indvandrere på oprindelseslande i 2000 (bestanden), 2001-3 (tilgangen) og 2004-5 (tilgangen).



Kilde: IDA-databasen og Befolkningsstatistikregisteret, Danmarks Statistik.

2.1 Indvandernes oprindelse

Siden år 2000 er det ikke blot østudvidelsen af EU, der kan have påvirket tilstrømningen af indvandrere til Danmark. Ændringer i den danske udlændingepolitik i løbet af perioden har givetvis også spillet en stor rolle, og det har bl.a. ændret sammensætningen af de lande, indvanderne kommer fra. Vi vil i det følgende se på forskelle mellem indvandrere fra forskellige dele af verden. Til det formål inddeler vi indvanderne i fire grupper:

Gruppe 1: EU-15 lande, Norge og Island.

Gruppe 2: De 10 EU-lande optaget i EU 1. maj, 2004.

Gruppe 3: Alle øvrige udviklede lande ifølge FNs definition, dvs. øvrige europæiske lande samt Nordamerika, Australien, New Zealand og Japan.

Gruppe 4: Alle øvrige, primært mindre udviklede, lande.

I figur 2 er vist indvandernes fordeling på de fire grupper af oprindelseslande.

Vi ser, at sammensætningen af indvandrere har ændret sig i de senere år. Dem, der kom til Danmark i perioden 2001-3, ligner – rent oprindelsesmæssigt – dem, der allerede var her i 2000. I perioden 2004-5 udgør indvandrere fra EU-lande (både nye og gamle) imidlertid en betragteligt større andel. Ikke mindst de nye EU-lande har øget deres andel i den samlede indvandring, mens andelen fra mindre udviklede lande er faldet.

2.2 Indvandrere og indfødte danskere beskæftigelse

Som et første skridt i en vurdering af, hvorvidt indvanderne har påvirket indfødte danskere vilkår på arbejdsmarkedet, vil vi i det følgende se på, i hvilke job indvanderne er blevet ansat. Vi vil her benytte os af to opdelinger. For det første vil vi se på, hvorvidt indvandrere ansættes i de samme brancher som indfødte danskere. Vi vil her benytte os

af en opdeling på 111 brancher, der følger Dansk Branchekode 1993. Dette siger dog ikke nødvendigvis så meget om, hvorvidt indvandrere arbejder i de samme typer af job som indfødte danskere, da der i de forskellige brancher er vidt forskellige typer af job. Vi vil derfor også udnytte, at lønmodtageres job i Danmark er klassificeret efter den såkaldte DISCO, der er den danske version af International Labour Office og EU's officielle nomenklatur for arbejdsfunktioner: ISCO-88 (International Standard Classification of Occupations). Anvendelsen af denne gør det muligt at sammenligne lønmodtagere med samme arbejdsfunktion – uanset deres formelle titel og uddannelse.²

Ulempen ved anvendelsen af DISCO er, at det ikke er alle lønmodtagere, der har fået tildelt en DISCO-kode. Fx har en række mindre arbejdspladser ikke indberetningspligt. DISCO oplysninger er således kun tilgængelige for mellem 2/3 og 3/4 af lønmodtagerne hvert år.

Hvis vi i første omgang benytter DISCO kan man ved hjælp af den andel af danskerne, der arbejder i de forskellige DISCO-koder, udregne et spredningsmål for danskernes beskæftigelse. Spredningsmålet udregnes som det såkaldte »Simpson's Diversity Index«:³

$$D = \sum_{i=1}^n p_i^2$$

hvor n er antallet af DISCO-koder, og p_i er andelen af individer i DISCO-kode i i et givet år. Dette indeks vil antage værdier mellem $1/n$ og 1, hvor den førstnævnte værdi fås, hvis individerne er spredt ligeligt over de n DISCO-koder, mens værdien 1 fremkommer, hvis alle individer er koncentreret inden for en enkelt kode.

Simpson-indekset er i tabel 1 udregnet for indfødte danske lønmodtagere for 2004, når

Tabel 1: Indfødte danskere og indvandreres beskæftigelsesfordeling (Simpson-indeks), 2004

	DISCO	Brancher
Danskere	0,032	0,026
Alle indvandrere	0,058	0,035
Gruppe 1	0,031	0,030
Gruppe 2	0,058	0,039
Gruppe 3	0,055	0,030
Gruppe 4	0,100	0,050

Kilde: Egne beregninger på IDA databasen.

Note: Lønmodtagere (hovedbeskæftigede) er anvendt.

der anvendes en DISCO-klassificering på et 3-cifret niveau, hvilket giver 111 forskellige DISCO-grupper. Endvidere er Simpson indekset udregnet for indvandrere i Danmark i 2004. På tilsvarende måde er Simpson-indekset udregnet, hvor indfødte og indvandrere er opdelt efter brancher i stedet for DISCO-koder – også her er $n = 111$.

Brancheinddelingen og DISCO-inddelingen viser stort set det samme billede. For det første, at indfødte danskere har en større jobsfordeling end indvandrere. For det andet, at det især er indvandrere fra mindre udviklede lande (gruppe 4), der »klumper sig sammen« i færre jobkategorier og brancher.

Kigger man nærmere på de underliggende koder, viser det sig, at 27 % af indvandrerne fra gruppe 4 landene arbejder med »ren-

gøring og køkkenhjælpsarbejde« mens 13 % arbejder med »omsorgs- og plejearbejde«.

For yderligere at belyse, hvor indvandrere er ansat i forhold til danskere, kan vi beregne korrelationen mellem den andel af danskerne, der arbejder i de forskellige brancher og de forskellige typer af job, og den andel af indvandrerne, der gør det. Disse korrelationer er angivet i tabel 2.

Vi ser igen, at det især er indvandrere fra gruppe 1 og 2, der minder mest om indfødte danskere. Korrelationen mellem beskæftigelsen for indvandrere fra gruppe 1 og for indfødte danskere er således 0,9, både når der benyttes DISCO-koder og brancher. Den gruppe, der mindst ligner indfødte danskere, er indvandrere fra mindre udviklede lande (gruppe 4). Dvs. indvandrere fra denne grup-

Tabel 2: Korrelationer mellem indfødte danskere og indvandreres beskæftigelsesandele, 2004

	DISCO	Brancher
Alle indvandrere	0,699	0,727
Gruppe 1	0,912	0,900
Gruppe 2	0,803	0,754
Gruppe 3	0,648	0,689
Gruppe 4	0,570	0,552

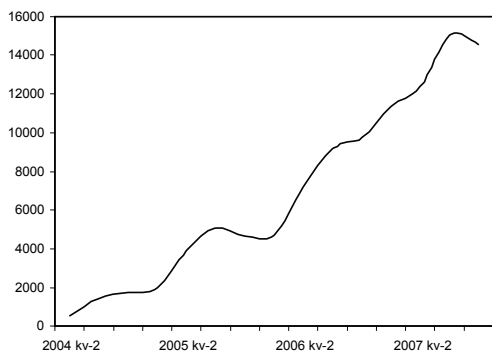
Kilde: Egne beregninger på IDA databasen.

Note: Lønmodtagere (hovedbeskæftigede) er anvendt.

pe udfører i højere grad opgaver på det danske arbejdsmarked, som indfødte danskere ikke udfører.

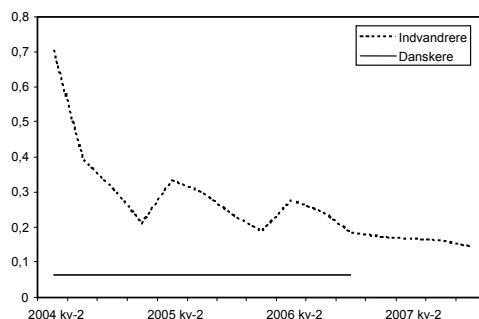
Der knytter sig en speciel interesse til de østeuropæere, der for tiden kommer ind på det danske arbejdsmarked. De senest ankomne af disse indgår ikke i de data, der ligger i IDA-databasen, som er vores primære datakilde. Til gengæld er der en registrering af de arbejdstilladelser, der er givet til østeuropæiske EU-borgere, der har beskæftigelse på det danske arbejdsmarked. I figur 3 er vist udviklingen i antallet af aktive arbejdstilladelser, som har været jævnt voksende.

Figur 3: Udviklingen i antallet af aktive arbejdsmarkedstilladelser til personer fra de nye EU lande efter østudvidelsen af EU i 2004



Kilde: »Nøgletal for arbejdsmarkedet efter EU-udvidelsen«, Arbejdsmarkedsstyrelsen, www.ams.dk.

Figur 4: Beskæftigelsesspredning (brancher) for indfødte danskere og indvandrere fra de nye EU-lande

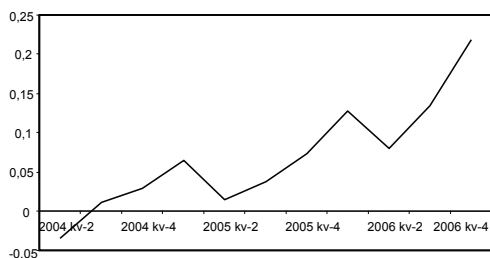


Kilde: Egne beregninger på data fra Statistikkbanken, Danmarks Statistik og »Nøgletal for arbejdsmarkedet efter EU-udvidelsen«, Arbejdsmarkedsstyrelsen, www.ams.dk.

De aktive arbejdstilladelser er brancheinddelt – dog kun på 27 brancher. Diversifikationsindekset, der blev anvendt ovenfor kan derfor udregnes baseret på de udstedte arbejdstilladelser i disse 27 brancher. Udviklingen i dette indeks er angivet i figur 4 sammen med det tilsvarende indeks for beskæftigelsen af indfødte danskere i de 27 brancher.

Vi ser, at i starten af perioden er østeuropæerne koncentreret i få brancher (landbrug og byggeri), men der er en klar tendens til, at de spreder sig til en større del af økonomien. I figur 5 er der suppleret med udviklingen i korrelationen mellem østeuropæernes beskæftigelse og indfødte danskernes beskæftigelse. Denne figur viser også, at der er en klar tendens til, at østeuropæernes beskæftigelse i stigende grad ligner indfødte danskere. Det er dog værd at bemærke, at korrelationen stadigvæk er under 0,25, hvilket skyldes, at østeuropæerne fortsat hovedsageligt ansættes inden for byggeri og landbrug.

Figur 5: Korrelationen mellem beskæftigelsesandele (brancher) for indfødte danskere og indvandrere fra de nye EU lande



Kilde: Egne beregninger på data fra Statistikbanken, Danmarks Statistik og »Nøgletal for arbejdsmarkedet efter EU-udvidelsen«, Arbejdsmarkedsstyrelsen, www.ams.dk.

2.3 Hvem konkurrerer indvandrerne med?

For at få en ide om konsekvenserne for indfødte danskernes lønninger, er det relevant at se på, hvem indvandrerne potentielt konkurrerer med blandt de indfødte danskere. Specielt interessant er det at se, om det er lavtuddannede eller højtuddannede.

(2005) er der derfor tale om forholdsvis usikre tal – og der er formodentlig en tendens til at indvandrerens uddannelsesniveau overvurderes.

Indvandrere fra gruppe 1 landene kan faktisk siges at være bedre uddannede end indfødte danskere, idet en større andel har en videregående uddannelse. Indvandrerne fra gruppe 2 (Østeuropa) og gruppe 3 (øvrige udviklede lande) landene er derimod lidt dårligere uddannede end indfødte danskere, mens indvandrerne fra gruppe 4 (mindre udviklede lande) landene er væsentligt dårligere uddannede. Dette bekræfter billedet fra det foregående afsnit: Det er indvandrerne fra gruppe 4, der »ligner« indfødte danskere mindst med hensyn til deres beskæftigelse på arbejdsmarkedet. Det peger dog også i retning af, at det især er ufaglærte indfødte danskere, der konkurrerer med indvandrere fra gruppe 4 landene – mens det i højere grad er højtuddannede danskere, der konkurrerer med indvandrere fra gruppe 1 landene. Indvandrere

Tabel 3: Lønmodtageres fordeling på uddannelses typer (procent), samt gennemsnitsløn i forhold til indfødte danskernes gennemsnitsløn (i parentes), 2004

	Videregående udd.	Erhvervsuddannelse	Ufaglærte
Danskere	27,9 (1,00)	37,1 (1,00)	35,0 (1,00)
Alle indvandrere	24,4 (0,94)	24,1 (0,94)	51,5 (1,12)
Gruppe 1	35,2 (1,02)	27,4 (1,03)	37,5 (1,33)
Gruppe 2	28,5 (0,89)	29,0 (0,91)	42,5 (1,34)
Gruppe 3	23,8 (0,90)	29,0 (0,91)	47,2 (1,19)
Gruppe 4	17,2 (0,85)	19,5 (0,88)	63,3 (1,00)

Kilde: Egne beregninger på IDA-databasen – 2004 tal.

Note: Lønmodtagere (hovedbeskæftigede) og IDA timelønnen er anvendt.

I tabel 3 er angivet, hvorledes indfødte danskere og indvandrere, der er lønmodtagere på det danske arbejdsmarked, er fordelt på personer med videregående uddannelse, personer med en erhvervsuddannelse og ufaglærte personer. For så vidt angår indvandrerne anvendes oplysninger om selvrapporateret medbragt uddannelse ud over uddannelse opnået i Danmark. Ifølge Velfærdskommissionen

fra gruppe 2 og 3 landene er spredt mere jævnt ud på alle uddannelsesgrupper – med en lidt større koncentration blandt personer med en videregående uddannelse og blandt ufaglærte end tilfældet er for indfødte danskere.

I parenteserne i tabel 3 er det angivet, hvad gennemsnitslønnen er for de forskellige typer

af indvandrere i forhold til gennemsnitslønnen for danskere med samme uddannelsesniveau. Hvad angår personer med en videregående uddannelse eller en erhvervsuddannelse ser vi, at indvandrere fra gruppe 1 lande (EU-15) får en anelse højere løn end indfødte danskere. Indvandrere fra gruppe 2 (Østeuropa) og gruppe 3 (øvrige udviklede lande) tjener ca. 10 % mindre end indfødte danskere – og indvandrere fra gruppe 4 (mindre udviklede lande) tjener igen lidt mindre. Hvis vi til gengæld ser på de ufaglærte er billedet meget anderledes. De, der her er lavest lønnede, er indfødte danskere samt indvandrere fra gruppe 4 landene. De øvrige indvandrere får en væsentligt højere løn. Disse tal skal fortolkes med forsigtighed, idet de kan afspejle, at uddannelsesniveauet for visse indvandrer typer er dårligt registreret. Dvs. når ufaglærte østeuropæere i gennemsnit får 34 % højere løn end indfødte danskere, kan det til en vis grad afspejle, at østeuropæernes uddannelsesniveau er dårligt registreret.

Et alternativ til at anvende den registrerede uddannelse for indvandrere er at opdele de forskellige jobtyper (defineret ud fra DISCO-koderne) i hvilke uddannelsesmæssige fæ-

digheder, de typisk kræver af de indfødte danskere, samt hvilken løn danskere normalt får i disse job. I tabel 4 er det angivet, hvor stor en andel af henholdsvis indvandrerne og de indfødte danskere, der befinder sig i jobtyper (dvs. DISCO-koder), der normalt kræver en videregående uddannelse. Disse jobtyper er defineret som DISCO-koder, hvor mindst 50 % af de indfødte danskere havde en videregående uddannelse i 2004. I parentes er endvidere angivet indvandrerens gennemsnitlige løn for de pågældende jobtyper i forhold til de indfødte danskeres gennemsnitlige løn. På tilsvarende måde er angivet, hvor stor en andel, der befinder sig i jobtyper, der normalt kræver en mellemlang uddannelse, samt de jobtyper, der normalt besættes med ufaglært arbejdskraft. Jobtyper, der normalt kræver mellemlang uddannelse, er defineret som job, hvor mere end 50 % af de indfødte danskere i 2004 havde en videregående uddannelse eller en erhvervsuddannelse, men hvor færre end 50 % havde en videregående uddannelse. Endelig er de tilsvarende andele for jobtyper, der normalt besættes af ufaglærte, defineret som job, hvor færre end 50 % af de indfødte i 2004 havde en erhvervsuddannelse eller en videregående uddannelse.

Tabel 4: Lønmodtageres fordeling på jobtyper inddelt efter "normalt" uddannelsesniveau (procent), samt gennemsnitsløn i forhold til indfødte danskere (i parentes), 2004

	Lang uddannelse	Ml.lang uddannelse	Ufaglært
Danskere	29,3 (1,00)	48,3 (1,00)	22,4 (1,00)
Alle indvandrere	24,9 (1,03)	36,6 (1,01)	38,5 (0,99)
Gruppe 1	40,2 (1,07)	40,3 (1,12)	19,5 (1,04)
Gruppe 2	27,0 (1,02)	41,5 (0,98)	31,5 (0,96)
Gruppe 3	22,5 (1,03)	34,9 (0,93)	42,6 (0,99)
Gruppe 4	15,2 (0,95)	34,2 (0,97)	50,6 (0,98)

Kilde: Egne beregninger på IDA databasen.

Note: Job, der kræver videregående uddannelse, er defineret som DISCO -koder, hvor mindst 50 % af de indfødte danskere i 2004 havde en videregående uddannelse. Job, der kræver mellemlang uddannelse, er defineret som DISCO -koder, hvor mindst 50 % af de indfødte danskere i 2004 havde en erhvervsuddannelse eller en videregående uddannelse, men hvor færre end 50 % havde en videregående uddannelse. Job, der kræver ufaglært arbejdskraft, er defineret som DISCO-koder, hvor mindre end 50 % af de indfødte danskere i 2004 havde en erhvervsuddannelse eller en videregående uddannelse.

Det overordnede billede i tabel 4 minder en del om det fra tabel 3. Indvandrere fra gruppe 1 (EU-15) landene får en højere løn end indfødte danskere – og indvandrere fra gruppe 4 (mindre udviklede lande) får en lavere løn. Forskellene mellem danskeres og indvanderes lønninger er dog noget mindre end det, der blev antydnet i tabel 3. Fx viser tabel 3, at ufaglærte indvandrere fra gruppe 1 i gennemsnit får en løn, der er 33 % højere end ufaglærte danskeres. Disse tal baserer sig på, at 37,5 % af indvandrerne fra gruppe 1 landene er ufaglærte. Tabel 4 viser til gengæld, at kun 19,5 % af indvandrerne fra gruppe 1 landene arbejder i job, der normalt besættes med ufaglært arbejdskraft – og i disse job får indvandrere fra gruppe 1 landene kun 4 % højere løn end indfødte danskere. Den tilsvarende tendens ses for de andre indvandrer typer. Med andre ord, det tyder på, at indvandrere er »underuddannede« i de job, de besætter, eller at indvanderes uddannelse ikke er vurderet korrekt i de dataoplysninger, der er til rådighed.

2.4 Indvandrerens lønniveau

Forskellene i de gennemsnitlige lønninger i tabel 3 og 4 kan naturligvis dække over, at sammensætningen af indvandrere på fx alder, køn, branche og bopæl afviger fra sammensætningen af indfødte danskere inden for disse grupper. Hvis man ønsker at finde den reelle forskel i lønninger mellem indfødte danskere og indvandrere, er man derfor nødt til at kontrollere for disse forskelle.

I tabel 5 (sidste søjle), er lønforskellene mellem indfødte danskere og indvandrere vist, når der kontrolleres for alder, køn, uddannelse, branche, jobtype og bopæl.⁴ I tabellens første søjle er det angivet, hvad den relative løn er, når der ikke kontrolleres for disse forskelle.

Vi ser, at indvandrere fra gruppe 1 (EU-15) i gennemsnit får 11 % mere i løn end indfødte danskere. Den korregerede løn er dog stort set den samme. Det viser, at årsagen til, at indvandrere fra gruppe 1 overordnet set får højere løn end de indfødte danskere er, at de i gennemsnit har højere kvalifikationer/andre observerbare karakteristika. Indvandrere fra gruppe 4 (mindre udviklede lande) får i gennemsnit 10 % lavere løn end de indfødte danskere. Den korregerede løn er dog kun 4 % lavere. Dvs. 4 % af lønforskellen kan ikke umiddelbart forklares med en forskel i observerbare karakteristika. Tilsvarende forholder det sig med indvandrere fra gruppe 2 (østeuropæerne).

Den overordnede konklusion på det ovenstående er, at indvandrerne generelt er koncentreret på færre brancher og jobfunktioner end de indfødte danskere. Dette gælder i særlig grad indvandrere fra mindre udviklede lande. De østeuropæiske indvandrere udviste dog også en stræk koncentration umiddelbart efter EU-udvidelsen.

Indvandrerne er generelt også dårligere uddannet og tjener mindre end indfødte danske-

Tabel 5: Indvandrerens løn i forhold til indfødte danskeres løn, 2004

	Ukorregeret relativ løn	Korregeret relativ løn
Gruppe 1	1,11	0,99
Gruppe 2	0,97	0,96
Gruppe 3	0,94	0,97
Gruppe 4	0,90	0,96

Kilde: Egne beregninger på IDA databasen.

Note: Den korregerede relative løn er estimeret på basis af en OLS regression, hvor der kontrolleres for alder, køn, uddannelse, branche, jobtype og bopæl. IDA timelønnen for (hovedbeskæftigede) lønmodtagere er anvendt.

re. Igen er det især noget der gør sig gældende for indvandrere fra mindre udviklede lande, mens de østeuropæiske indvandrere rent uddannelsesmæssigt i højere grad ligner de indfødte danskere. Det er således især ufaglærte indfødte danskere, der mærker konkurrencen fra indvandrerne. Dette er dog mindre udtalt i forbindelse med indvandringen fra Østeuropa end for den tidligere indvandring til Danmark.

3. Løneffekter af indvandringen

I dette afsnit analyseres betydningen af indvandringen for de indfødte danskeres lønninger ved hjælp af to traditionelle tilgange i litteraturen. For det første anvendes Borjas' (2003) »skill-group« tilgang, hvor effekten på indfødtes lønninger af en øget indvandring inden for deres egen uddannelses-erfæringsgruppe analyseres. For det andet anvendes den geografiske tilgang, hvor effekten af en øget indvandring inden for et givet geografisk område analyseres, se fx Altonji og Card (1991).

Formålet med begge metoder er at analysere, hvad der sker med indfødtes lønninger, når der kommer et øget arbejdsudbud fra indvandrere på arbejdsmarkedet. Man kunne fx være interesseret i at svare på spørgsmålet om, hvad effekten har været på den gennemsnitlige løn til indfødte danskere af det øgede arbejdsudbud fra indvandrere i de senere år.

Et umiddelbart svar på dette spørgsmål vanskeliggøres af, at man ikke ved hvordan lønudviklingen ville have været uden denne indvandring. En generel stigning i gennemsnitslønnen gennem de sidste 20 år kan altså ikke uden videre tilskrives den samtidige stigning i antallet af indvandrere. For at få svar på spørgsmålet er man i stedet nødt til på én eller anden måde at opdele arbejdsmarkedet, så man kan sammenligne delområder, der har oplevet forskellige grader af indvandring.

En tilgang har været at opdele arbejdsmarkedet i geografiske områder ud fra en ide om, at indvandring inden for et geografisk område hovedsagligt påvirker de indfødte, der befinder sig i samme område. Dvs. et øget arbejdsudbud fra indvandrere i København påvirker kun det københavnske arbejdsmarked – ikke det århusianske. Man kan da sammenligne lønningerne for indfødte danskere på tværs af geografiske områder, der har oplevet forskellige grader af indvandring, og eventuelle forskelle i lønudviklingen kan da tilskrives forskellene i indvandring. Det er denne tilgang, der anvendes i fx Altonji og Card (1991) og en stor del af den øvrige litteratur på området.

En anden tilgang, som har været anvendt af bl.a. Borjas (2003), er at opdele arbejdsmarkedet i forskellige uddannelses-erfæringsgrupper. Dette gøres ud fra en ide om, at indvandring inden for en given uddannelses-erfæringsgruppe primært påvirker indfødte danskere inden for den samme uddannelses-erfæringsgruppe. Ved at sammenligne lønudviklingen for forskellige uddannelses-erfæringsgrupper, der har oplevet forskellige grader af indvandring, kan man da bestemme effekterne af dette på de indfødte danskeres løn.

Med andre ord, under den første tilgang udnytter man den variation i indvandringen, der er over forskellige geografiske delområder (stater, amter, etc.) til at bestemme konsekvenserne af en øget indvandring, mens man under den anden tilgang udnytter den variation, der er over forskellige uddannelses-erfæringsgrupper.

3.1 Data og afgrænsninger

Data stammer fra IDA databasen for perioden 1980-2005. I analyserne anvendes data fra årene 1980, 1985, 1990, 1995, 2000 og 2005.

Til beregning af indvandrerandele inden for geografiske områder og uddannelses-erfæringsgrupper.

ringsgrupper anvendes alle personer mellem 18 og 65 år, der indgår i arbejdsstyrken. Når effekterne på danskeres lønninger efterfølgende estimeres afgrænser vi os til fuldtids-beskæftigede indfødte lønmodtagere. Den anvendte løn er IDA timelønnen. I litteraturen er den afhængige variabel ofte en gennemsnitsløn – for en uddannelses-erfaringsgruppe eller et geografisk område, se Borjas (2003). I denne analyse anvendes samme tilgang.

48 uddannelses-erfaringsgrupper defineres ud fra 6 niveauer af højst fuldførte uddannelse (folkeskole, gymnasium, faglært, KVVU, MVU og LVU) og 8 erfaringsniveauer udregnes som alder fratrasket normeret uddannelsestid. Tilsvarende definerer vi 14 geografiske områder ud fra de gamle amter, hvor Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Københavns Amt slås sammen til ét område.

3.2 Uddannelses-erfaringsgrupper

Tabel 6 præsenterer resultater fra analyserne på gennemsnitslønninger inden for uddannelses-erfaringsgrupper. Koefficienten til indvandrerandelen udtrykker således, hvordan indfødte danskeres lønninger inden for en gi-

ven uddannelses-erfaringsgruppe påvirkes af en øget andel af indvandrere inden for samme uddannelses-erfaringsgruppe.

I den første kolonne kontrolleres der kun for generelle effekter af tid (en dummy for hvert år) samt dummyvariable for hver uddannelses-erfaringsgruppe. Det betyder, at en evt. effekt af indvandrere identificeres ud fra ændringer over tid inden for en given uddannelses-erfaringsgruppe. I dette tilfælde får vi en negativ men kun svagt signifikant effekt af en øget indvandrerandel.

Der er imidlertid mange argumenter for at forvente, at løneffekter af uddannelse og erfaring har ændret sig over tid, jf. debatten om »skill-biased technological change«, se fx Malchow-Møller og Skaksen (2004). I kolonne 2 introduceres derfor »fixed effects« for kombinationer af uddannelse og tid samt erfaring og tid for at kontrollere for ændrede afkast til uddannelse og erfaring over tid. Vi ser da, at koefficientestimatet til indvandrerandelen bliver numerisk større og mere signifikant. Størrelsesordenen af denne effekt er således, at en stigning i indvandrerandelen på 1 procentpoint inden for en given uddannel-

Tabel 6: Gennemsnitslønninger og indvandring i uddannelses-erfaringsgrupper

Afhængig variabel: ln(gns. timeløn)	WLS	WLS
Indvandrerandel	-0,425 (-1,99)**	-1,001 (-3,67)***
Kontrolvariable:		
Tid	Ja	ja
Erfaring x uddannelse	Ja	ja
Erfaring x tid	Nej	ja
Uddannelse x tid	Nej	ja
Observationer	288	288
R ²	0,9971	0,9986

Kilde: Egne beregninger på IDA databasen.

Note: Den afhængige variabel er fundet som den gennemsnitlige timeløn for fuldtidsansatte indfødte danskere i en uddannelses-erfaringsgruppe. I regressionerne er observationerne for de enkelte uddannelses-erfaringsgrupper vægtet med deres størrelse, dvs. antallet af personer. I parentes er angivet t-værdier. ** og *** angiver signifikans på henholdsvis 5 % og 1 % niveau.

ses-erfaringsgruppe er forbundet med 1 procent lavere løn for de indfødte danskere inden for samme uddannelses-erfaringsgruppe.

3.3 Geografiske områder

De to første kolonner i tabel 7 præsenterer resultater fra de simplest mulige geografiske analyser, hvor den afhængige variabel er den gennemsnitlige timeløn i et område, og den forklarende variabel er den overordnede indvandrerandel i det pågældende område. Desuden inkluderes »fixed effects« for henholdsvis år (kolonne 1) og år og område (kolonne 2). Koefficienten til indvandrerandelen udtrykker således, hvordan indfødte danskernes lønninger inden for et givet amt påvirkes af en øget generel indvandring inden for samme amt.

I begge regressioner finder vi en positiv effekt af en øget indvandring. Denne effekt bliver imidlertid negativ, når vi i stedet betragter indvandrerandelen inden for et givet område og en given uddannelses-erfaringsgruppe.

pe (kolonne 3). Effekten er dog kvantitativt mindre end den, vi fandt i tabel 7. Dette kan muligvis forklares med, at indvandrere søger hen mod områder med høje (voksende) lønninger, hvilket i den geografiske regression vil give en opadrettet bias på estimatet på koefficienten til indvandrerandelen.

3.4. Diskussion

Samlet viser resultaterne i dette afsnit, at der er en negativ effekt på indfødte danskernes lønninger af en øget indvandring inden for deres egen uddannelses-erfaringsgruppe. Dette gælder både når analysen laves på landsplan og når den opdeles på geografiske delområder (amter).

De estimerede koefficienter kan benyttes til at beregne, hvordan lønningerne for de forskellige uddannelses-erfaringsgrupper er blevet påvirket af de observerede ændringer i koncentrationen af indvandrere i disse grupper. I figur 6 rapporteres sådanne resultater for ændringerne i indvandrerandelene i peri-

Tabel 7: Gennemsnitslønninger og indvandring i områder

Afhængig variabel: ln(gns. timeløn)	WLS	WLS	WLS
Indvandrerandel i område	4,214 (26,87)***	3,109 (5,83)***	
Indvandrerandel i uddannelses-erfaringsgruppe i område			-0,295 (-5,31)***
Kontrolvariable:			
Tid	ja	ja	ja
Område	nej	ja	ja
Område x erfaring x uddannelse	nej	nej	ja
Observationer	84	84	4031
R ²	0,9963	0,9992	0,9958

Kilde: Egne beregninger på IDA databasen.

Note: I kolonne 1 og 2 er den afhængige variabel fundet som den gennemsnitlige timeløn for fuldtidsansatte indfødte danskere i et område. I kolonne 3 er det den gennemsnitlige timeløn for fuldtidsansatte danskere i en uddannelses-erfaringsgruppe i et område. I regressionerne er observationerne for de enkelte uddannelses-erfaringsgrupper vægtet med deres størrelse, dvs. antallet af personer. I parentes er angivet t-værdier. ** og *** angiver signifikans på henholdsvis 5 % og 1 % niveau.

oden 1995 til 2004. Tallene bag figuren er beregnet på basis af den estimerede koefficient fra tabel 6 på -1,001.⁵ Figuren er konstrueret således, at de otte første pinde refererer til de otte erfaringsgrupper med kun en folkeskoleuddannelse. Den første pind repræsenterer således individer med en folkeskoleuddannelse samt op til fem års erfaring, mens den anden pind fanger dem med mellem 5 og 10 års erfaring osv. Den sidste pind i folkeskolekategorien er således individer med mere end 35 års erfaring. De fuldt optrukne lodrette streger i figuren markerer, hvor der skiftes uddannelsesgruppe.

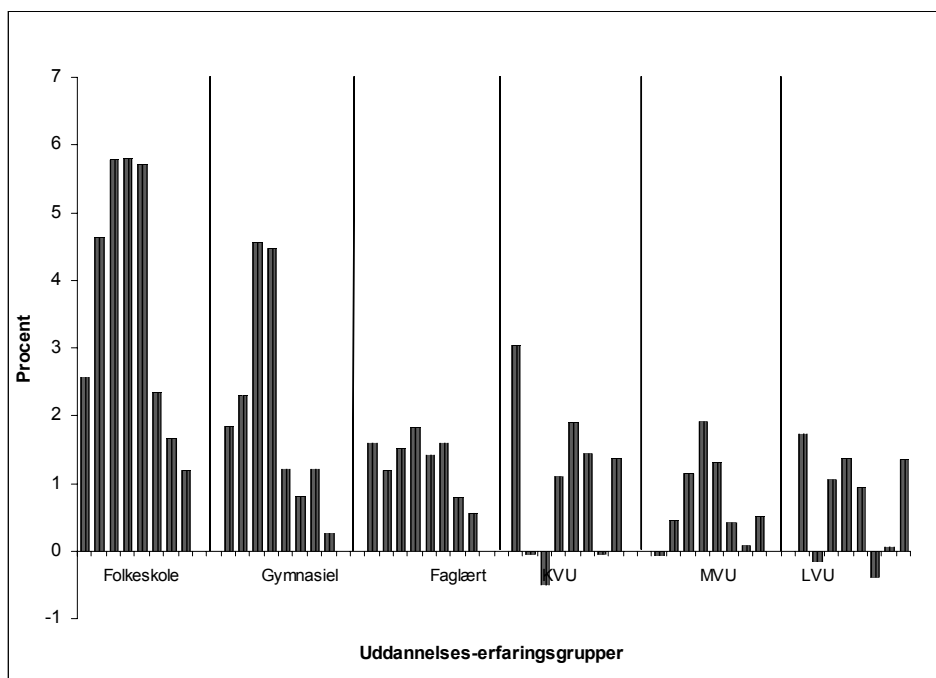
Det ses tydeligt, at det især er de lavest uddannede grupper, der har fået lavere løn som følge af en større koncentration af indvandre- re. For unge med 10-25 års erfaring med kun en folkeskoleuddannelse (dvs. personer i alderen 25-40 år) er lønnen således næsten 6 %

lavere som følge af stigningen i indvandre- randelen i perioden 1995 til 2004.

Det skal dog fremhæves, at ovenstående ana- lyser kun fanger den direkte effekt inden for en uddannelses-erfaringsgruppe. Med andre ord, koefficientestimerne fortæller os, hvad der sker med indfødte danskeres løn inden for en given uddannelses-erfaringsgruppe, hvis der kommer en stigning i indvandrings- andelen inden for denne gruppe samtidig med, at indvandrerandelene inden for alle an- dre grupper holdes konstante.

Ovenstående analyser fanger således ikke den effekt, der er på danskeres lønninger i fx uddannelses-erfaringsgruppe x af en øget indvandring inden for uddannelses-erfarings- gruppe y . Hvis arbejdere inden for gruppe x og y er komplementære på arbejdsmarkedet, kan man sagtens forestille sig, at indfødte

Figur 6: Estimeret lønfald som følge af indvandring fra 1995 til 2005



danskere i gruppe *x* vil opleve en positiv løneffekt af en øget indvandring inden for gruppe *y*. Omvendt kan man dog også forestille sig, at indvandrere inden for gruppe *y* i højere grad konkurrerer med indfødte danskere inden for gruppe *x* end med indfødte danskere inden for deres egen gruppe, *y*. Dette er fx tilfældet hvis indvandrere typisk ansættes i job, hvor deres uddannelsesniveau afviger fra de indfødte danskeres uddannelsesniveau. Et eksempel kunne være, hvis udenlandske ingeniører ansættes som tekniske assistenter eller håndværkere i Danmark.

For at få et indblik i disse krydseffekter (på tværs af uddannelses-erfaringsgrupper) – og dermed den samlede løneffekt af indvandring – er man nødt til at anvende en mere strukturel tilgang som i fx Aydemir og Borjas (2007) og Ottaviano og Peri (2006), hvor man forsøger at afdække substitutionselasticiteter mellem mange forskellige grupper af indvandrere og indfødte på arbejdsmarkedet. Disse elasticiteter kan da efterfølgende bruges til at simulere de samlede løneffekter af forskellige niveauer og typer af indvandring. Ulempen ved denne tilgang er dog, at de simulerede effekter typisk vil være meget følsomme over for den valgte modelstruktur.

4. Konklusion

Indvandringen til Danmark er taget til gennem de sidste 20-25 år, og siden midten af 1990'erne har det også kunnet ses i andelen af indvandrere blandt de danske lønmodtagere, som er steget fra små 3 % til omkring 5 %. Efter Østudvidelsen af EU i maj 2004 har sammensætningen af indvandrere desuden ændret sig, således, at der i dag er flere fra især Østeuropa men også fra EU-15 end tidligere.

Indvandrerne er generelt koncentreret på færre brancher og jobfunktioner end de indfødte danskere. Dette gælder især indvandre- re fra mindre udviklede lande, men også indvandringen fra Østeuropa efter EU-udvidel-

sen var især i starten koncentreret inden for få brancher.

Det er især ufaglærte indfødte danskere, der mærker konkurrencen fra indvandrere. Dette er dog mindre udtalt, når det gælder indvandringen fra Østeuropa end når vi betragter den tidligere indvandring til Danmark.

Vores analyse af løneffekter viser, at der en negativ effekt på indfødte danskeres lønninger, når andelen af indvandrere inden for deres egen uddannelses-erfaringsgruppe stiger. Koblet med den øgede koncentration af indvandrere inden for især de ufaglærte uddannelses-erfaringsgrupper i perioden 1995 til 2005 betyder det, at især disse grupper har oplevet en negativ løneffekt som følge af denne udvikling.

Til sammenligning ser den østeuropæiske indvandring ud til at være bedre uddannet. Dermed må de fordelingsmæssige effekter af denne indvandring også forventes at være mindre »skæve«.

Referencer

- Altonji, J.C. og D. Card (1991): »The Effects of Immigration on the Labor Market Outcomes of Less-skilled Natives«, in *Immigration, Trade, and the Labor Market*, edited by J.M. Abowd og R.B. Freeman, Chicago University Press, 201-334.
- Aydemir, A. og G. Borjas (2007): »Cross-Country Variation in the Impact of International Migration: Canada, Mexico, and the United States«, *Journal of the European Economic Association*, 5, 663-708.
- Borjas, G.J. (2003): »The Labor Demand Curve is Downward Sloping: Re-examining the Impact of Immigration on the Labor Market«, *Quarterly Journal of Economics*, 118, 1335-1374.
- DA (2006): Vandring og Integration.
- Malchow-Møller, N., J.R. Munch og J.R. Skaksen (2008): »Do Immigrants Affect Firm-Specific Wages?«, CEBR Discussion Paper 2008-01, www.cebr.dk.
- Malchow-Møller, N. og J.R. Skaksen (2004): »Changes in Demand for Skilled Labour in Den-

mark – A Disaggregate Perspective», *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 142, 67-80.

Malchow-Møller, N. og M. Svarer (2005): »Wage-Labour Activities by Agricultural Households in Nicaragua«, *Journal of Development Studies*, 41, 1221-1246.

OECD (2006): *International Migration Outlook*. OECD, Paris.

Ottaviano, G.I.P. og G. Peri (2006): »Rethinking the Effects of Immigration on Wages«, NBER Working Paper No. 12497.

Velfærdskommissionen (2005): *Fremtidens velfærd og globaliseringen*. Analyserapport.

Noter

*. Dette papir er en del af et fælles projekt mellem CEBR og Rockwool Fondens Forskningsenhed. Rockwool Fonden takkes for finansiel støtte. Forfatterne vil gerne rette en tak til Anna Piil Damm, Bent Jensen, Peder J. Pedersen, Michael Svarer og Torben Tranæs for en række konstruktive kommentarer og forslag. Vibeke Borchsenius, Jonas Helth Lønborg og David Tønners takkes for fremragende forskningsassistance.

1. Indvandrere er i det følgende defineret som per-

soner født uden for Danmark af ikke-danske forældre, dvs. forældre, der ikke har dansk statsborgerskab eller selv er født uden for Danmark. Hvis information om forældrene ikke er tilgængelig, betragtes en person født uden for Danmark også som indvandrer. Som en konsekvens heraf betragtes alle individer født i Danmark som indfødte danskere, uanset forældrenes status, ligesom alle individer født i udlandet, hvor mindst én af forældrene er dansk, betragtes som indfødte danskere.

2. Se fx »Varedeklaration: Registerbaseret arbejdsstyrkestatistik (RAS)« på Danmarks Statistiks hjemmeside, www.dst.dk, for en beskrivelse af DISCO.
3. For en beskrivelse af Simpson's Diversity Index og dets anvendelser, se fx Malchow-Møller og Svarer (2005).
4. Den løn der benyttes er IDA timelønnen, dvs. uden pension, men resultaterne bliver stort set de samme, hvis lønninger inklusive pension anvendes.
5. Hvis vi benyttede den estimerede koefficient i tabel 7 på -0,295 ville løneffekterne i figuren kun være ca. en tredjedel af de præsenterede.

Europæernes syn på udenlandsk arbejdskraft

Af Hans Jørgen Nielsen, lektor og pensionist
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Artiklen søger at indkredse vesteuropæernes syn på arbejdskraftindvandring. Med udgangspunkt i danske surveyundersøgelser fremhæves en forskel på vurderingen af flygtninge og vurderingen af udlændinge på arbejdsmarkedet, og dette udbredes til en analyse af holdningerne i de oprindelige 15 EU-lande fra før øst-udvidelsen plus Norge og Schweiz. Grundlaget er primært den såkaldte European Social Survey, suppleret med data fra en undersøgelse EUMC fik foretaget i 2000. Der ses på accept af indvandring, kriterier for indvandring, opfattelse af indvandrernes plads på arbejdsmarkedet og vurdering af indvandringens konsekvenser. Der peges på, at de tre skandinaviske lande i forhold til andre lande er karakteriseret ved et positivt syn på den udenlandske arbejdskraft.¹

1. Indledning

I europæisk sammenhæng tyder megen debat og journalistik på modvilje mod udenlandsk arbejdskraft. Efter det franske og det hollandske nej til EU's nu kuldsejlede forfatningssejls blev dette således forklaret med modstand mod »den polske blikkenslager«, der kunne tage de hjemlige jobs i kraft af traktatens regler om fri bevægelighed. Helt fremmed er tankegangen om konkurrencen om jobbene i øvrigt heller ikke i Danmark. Tilbage i 1998 skrev Junibevægelsen ironisk et »Velkommen til 40 millioner polakker«, og danske fagforeninger arrangerer fortsat demonstrationer mod og sender inspektionspatruljer til arbejdspladser med udenlandske arbejdere.

Denne artikel vil søge at skyde sig ind på problemet: Er der virkelig en sådan modvilje mod fremmed arbejdskraft rundt om i de europæiske befolkninger? Hvis svaret er ja, ligger der en bombe både mod mange landes udlændingepolitik og deres arbejdsmarkeds-politik, for rundt omkring vrirler det med udenlandske bygningsarbejdere, læger, sygeplejersker, butiksekspedienter og så fremdeles. Men måske tager befolkningerne det meget roligt?

Svaret er ikke enkelt, for spørgsmålet om udenlandsk arbejdskraft er mere end dobbeltbundet. For det første er der mange kulturelt prægede teorier, der lægger vægt på frygt for modvilje mod og frygt for det fremmedartede og de fremmede – kort sagt fremhæver, at befolkningerne kan være »fremmedfjendske«. Hvis sådanne holdninger er fremherskende, vil uviljen ramme alle typer af indvandring – familiesammenføringer, asyltilde-linger – etc. og ikke blot indvandring af udenlandsk arbejdskraft. Men også arbejds-kraftindvandring. Andre teorier lægger mere vægt på interesse- og nyttebetragtninger,² men også her kan man komme til flere konklusioner: På den ene side bidrager fremmed arbejdskraft til produktionen og kan være med til at afhjælpe flaskehalse, og udenlandsk arbejdskraft belaster heller ikke i samme grad som for eksempel flygtninge det sociale system. Det skulle tale for en velvilje

over for gæstearbejdere. Men på den anden side udsætter den fremmede arbejdskraft dele af den hjemlige arbejdsstyrke for en ubehagelig konkurrence, hvilket taler for en modvilje i visse kredse mod gæstearbejdere. I forskningen ses dette ofte som forklaring på modvilje mod indvandring hos lavt uddannede og folk med dårlige jobs (Nannestad 1997:41-57, Malchow-Møller 2007 m.fl.). Men stadig er der gæstearbejdernes bidrag til produktionen, og alt efter hvad der vejer tungest, kan resultatet derfor blive positive og negative vurderinger. Det er derfor umuligt at opstille en tese om, hvad udfaldet bliver.

Analysen vil ske i to tempi. I analyser af de danske valg i 2001 og 2005 er vist, at der er betydelig modvilje mod flygtninge og men også en betydelig velvilje over for indvandre-re på arbejdsmarkedet. Dette er dog kun første del. Skal velviljen over for fremmede på arbejdsmarkedet være et generelt fæno-men, skal den også holde i systemer med an-dre forhold, som – forskelligt beskæftigelses-niveau og forskelligt arbejdsmarkedssystem. Anden del af analysen vil derfor se på ind-stillingen rundt om i Europa.

Så snart analysen forlader de danske forhold, vil artiklen fortrinsvise bygge på tværnationale holdningsundersøgelser. Dette indebæ-er helt uundgåeligt en forsinkelse. Det tager tid at oparbejde materialerne, hvilket i prak-sis giver en forsinkelse på et par år, og der-næst gentages undersøgelserne normalt kun med nogle års mellemrum. I denne artikel ligger tyngdepunktet for iagttagelserne der-for i begyndelse af årtiet. Dette kunne føre til en lidt barsk konklusion om, at resultaterne er mildt forældede, men gør det ikke nødven-digvis. Hvor holdninger til indvandrere er gentaget i danske undersøgelser er der faktisk en forbavsende konstans i resultaterne (Niel-sen 2007: 161-165), men L.Togeby peger på, at den stabile langtidstendens kan gå sammen med store korttidsudsving (Togeby 2005:51-58). Og under alle omstændigheder skulle ar-

tiklen give en del af udgangspunktet for årti-ets politik.

2. Det danske udgangspunkt

Valget i 2001 var i høj grad et valg om ind-vandringen, og uden nogen tvivl var der me-gen utilfredshed med tilstrømningen af »fremmede«. De danske holdninger er da og-så tit blevet beskrevet som »fremmedfjend-ske«. Meget afhænger imidlertid af, hvad man lægger i ordene. Målt i antallet af op-holdstilladelser, fortsatte tilstrømningen af udlændinge efter valget i 2001, og var det alene antallet af »fremmede« der var afgø-rende, skulle der være kommet til et nyt op-rør i 2005. Men det blev i småtingsafdelingen med lidt skænderier mellem De Radikale på den ene side og Socialdemokratiet og VKO på den anden, mens vælgerbefolkningen stor set forholdt sig i ro. Både i 2001 og 2005 blev vælgerne i vælgerundersøgelser spurgt, om hvilke problemer politikerne især skulle tage sig af. I 2001 drejede 21 procent af svarene sig om udlændinge, men i 2005 var tallet fal-det til 17 procent (van der Brugge & Voss 2007).

De forskellige befolkningsreaktioner i 2001 og 2005 sætter spørgsmålstejn ved, om det er selve antallet af indvandrere, der er afgæren-de. Der er et andet nærliggende forhold: Det var en anden type indvandrere der nu kom til landet. Der var sket en drastisk nedgang i an-tallet af asyltildelinger og familiesammenfø-ringer, og en lige så drastisk vækst i antallet af både »studerende« og folk med arbejdstil-ladelser. Det fører videre til en tese om, at be-folkningen ikke er så meget for fremmede, der koster og er til besvær, men ser velvilligt på fremmede, der kan bidrage til samfundet.

Tabel 1: Holdningerne til udenlandsk arbejdskraft og accept af flygtninge. Danmark points

Valgundersøgelsen 2005

	Arbejdsgiverne bør foretrække danskere	Flygtninge- politik
Partivalg i 2005		
Venstrefløj	71	19
Midterpartierne	72	16
Socialdemokratiet	42	-12
Konservativ	43	-26
Venstre	32	-34
DF	-5	-75
Hovedorganisation		
AC	76	13
FTF	61	0
LO	33	-27
»Gule« fagforeninger	28	-29
Erhverv		
Selvstændig	18	-35
Højere funktionær	60	-6
Lavere funktionær	48	-17
Faglært arbejder	11	-37
Ufaglært arbejder	19	-38
Alder		
Under 30 år	54	-11
30-49 år	50	-16
50-69 år	35	-24
70 eller derover	9	-39
Skoleuddannelse		
Student/ HF	69	4
HHH, HTX	58	-16
10. klasse/real	36	-26
Folkeskole 8/9 år, mellemkole	23	-37
Højst 7 års folke- skole	10	-40

Tesen er dog ikke selvindlysende, for nogle grupper udsættes for øget konkurrence på arbejdsmarkedet, og ofte lægges der vægt på den konkurrence, som den hjemlige arbejdskraft udsættes for.

Analysen vil bruge to spørgsmål

Hvis der er for få jobs, burde arbejdsgiverne foretrække danskere frem for indvandrere

Svarmulighederne gik fra helt enig over delvist enig og hverken eller til delvist uenig til helt uenige. Helt uenig er regnet som det mest positive over for at have fremmede på arbejdsmarkedet.

Dette spørgsmål stammer fra de såkaldte European Value Studies, der på europæisk plan går tilbage til 1981 med undersøgelser cirka hvert tiende år, alternerende med World Value Studies. I 2005 blev spørgsmålet brugt i valgundersøgelsen. Spørgsmålet rammer centralt ved at se på, om danskere skal have fortrinsret på arbejdsmarkedet.

Det andet spørgsmålet tager fat på flygtningepolitikken, der næst efter familiesammenføringer frem til ændringerne i 2002 var den vigtigste kilde til indvandring:

Her er en skala fra 1 til 5, hvor 1 står for, at vi skal tage imod langt færre flygtninge end nu, 2 står for lidt færre flygtninge, 3 står for det samme antal som nu, 4 står for lidt flere flygtninge og 5 står for, at vi skal tage imod mange flere flygtninge, end vi gør nu.

Begge spørgsmål bruger skalaer med fem trin og de mest positive svar over for indvandrere på arbejdsmarkedet/ flygtninge har fået +100 og de mest negative -100, med de andre alternativer points fordelt med samme afstand ind imellem de to ekstremer.

Forskellen er markant mellem mønstrene ved de to spørgsmål. Det vrirler med minusser ved spørgsmålet om flygtningepolitikken. Således hælder alle erhvervsgrupper og alle aldersgrupper til en stramning af flygtningepolitikken, og det vel at mærke i 2005 efter at flygtningepolitikken allerede er strammet.

Modsat er der kun et enkelt minus ved spørgsmålet om indvandring på arbejdsmarkedet – Dansk Folkepartis vælgere hælder til at give danskerne fortrinsret på arbejdsmarkedet, men hældningen er selv her kun ganske svag (-5). Fagforeningsmedlemmer vil ikke give danskere fortrinsret, arbejdere vil ikke og nok er der sociale forskelle, men det hele ligger til den positive side.

Specielt interessant er aldersforskellene (tal udeladte). De dækker et meget langt stykke over uddannelsesforskelle, for mens de godt uddannede i alle aldersgrupper er væsentligt mere positive over for indvandrere på arbejdsmarkedet, er der inden for grupper med samme uddannelse ingen aldersforskelle før man kommer op til de 70-årige. Aldersforskellene afspejler, at de ældre årgange fik mindre uddannelse end de yngre.

Når befolkningen så konsekvent afviser at diskriminere ikke-danskere, er der tale om en vidtgående accept af det åbne arbejdsmarked. Danskerne skelner mellem forskellige typer af indvandrere, og for så vidt er der ikke tale om udifferentieret »fremmedfjendtlighed«. Men samtidig er der en betydelig variation mellem grupperne, og de peger på relevansen af nytte- og interessebetragtningerne, for velviljen er netop mindst hos de grupper (arbejdere, dårligt uddannede, medlemmer af arbejderprægede fagforbund), der ifølge Malchow-Møller 2008 m.fl.'s analyse i dette tema-nummer i størst omfang er udsat for de ubehagelige sider af konkurrencen fra den udenlandske arbejdskraft.³

Udvidelse af perspektivet er imidlertid usikkert. Der er ikke alene det tidligere nævnte, at for eksempel arbejdsmarkedsforholdene kan være forskellige rundt omkring og meget anderledes end forholdene i Danmark. Der er også et muligt specielt dansk træk, der gør det svært at generalisere danske forhold. I 2000 gennemførte EUMC en undersøgelse af befolkningsholdninger til minoriteter i de da-

værende EU-medlemslande. I snit for alle indikatorer lå danskerne i midten. Men der var en voldsom variation fra indikator til indikator. Danskerne var blandt de mest negative, når det gjaldt om »de fremmedes« bevarelse af egen kultur, men modsat blandt de mest positive når det gjaldt de fremmedes deltagelse i landets politik (Nielsen 239-249).

Dette kunne tyde på en – i forhold til andre lande – ekstraordinær modvilje mod folk, der vil »holde sig til sig selv« kombineret med en ekstraordinær velvilje over for folk, der vil »være med«.

3. Materialerne

De materialer, der kan bruges til at sætte Danmark i relief skal helst opfylde en række kriterier:

- Danmark skal være med i undersøgelsen
- Spørgsmålene skal være i identiske fra land til land
- Det skal være muligt at skelne mellem indvandrere og udlændinge i bred almindelighed og arbejdskraftindvandring
- Materialerne skal være så nye som muligt

I praksis er det umuligt at få opfyldt alle kriterier. Tidsrammen er derfor udstrakt til 1999-2007, eller bredt formuleret »århundredets første årti«, og reelt ligger tyngdepunktet tidlige i perioden, når der tages hensyn til undersøgelsesernes tyngde. Hvor samme spørgsmål går igen i flere undersøgelser, er brugt det nyeste resultat, men de tidsmæssige forskydninger kan spille en vis rolle, specielt i lys af indvandringens skiftende sammensætning. Små afvigelser i spørgsmålsformuleringerne er også accepteret, men vil blive bemærket. Endeligt medtages spørgsmål, der vedrører indvandring i bred almindelighed til orienteringsformål. De undersøgelser, der vil blive brugt er følgende:

- Den europæiske værdiundersøgelse 1999, suppleret med den danske undersøgelse

2005. Værdiundersøgelsen har et – og kun et – kernespørgsmål, nemlig det allerede brugte, om fortrinsret for egne statsborgere ved besættelse af jobs i en arbejdsløshedssituation

- EUMC's undersøgelse om holdning til minoriteter i 2000. Undersøgelsen har spørgsmål om accept af arbejdskraftindvandring fra forskellige dele af verden. Der udover er der en række spørgsmål om minoriteter, der desværre må udelades, da der i spørgsmålsformuleringerne tales om »disse minoriteter« og hvor der forud er spurgt til både racemæssige, religiøse og kulturelle minoriteter. Dette er så bredt, at også hjemlige minoriteter er med.
- European Social Survey (ESS) i 2002-03, der har et væld af spørgsmål om indvandring af forskellige grupper, om indvandringens konsekvenser etc.. En lille – desværre meget lille – kerne af disse spørgsmål er gentaget i de følgende runder af ESS frem til og med 2007.

Spørgsmålene har forskellige formater, hvor for eksempel antallet af svarmuligheder varierer. For at lette sammenligninger har svar på spørgsmål med et neutralt midterpunkt fået point fra +100 for det mest positive svar over for indvandring over 0 til det neutrale svar til -100 til det mest negative.

4. Hvor mange indvandrere?

ESS 2002-2003 havde hele seks spørgsmål om, hvor mange indvandrere man skulle acceptere, hvor der blev sondret mellem indvandrere fra rige og fattige lande i og uden for Europa, og mellem indvandrere med samme eller anden etnisk baggrund end majoritetsbefolkningen. I de følgende ESS-undersøgelser blev kun brugt de to spørgsmål om indvandrere med forskellig eller samme etnisk baggrund, suppleret med et spørgsmål om indvandrere fra fattige ikke-europæiske lande. De to spørgsmål om etnisk baggrund er indbyrdes symmetriske og vil derfor blive brugt i det følgende. Spørgsmålene blev ind-

ledt med en forklaring om, at indvandring kan ske af mange grunde – for at arbejde, fordi ens forfædre stammer fra landet, fordi man er truet etc. – og spørgsmålene sigter dermed på indvandring generelt og ikke specielt på arbejdskraftindvandring.

I tabel 2 er angivet points for accept af indvandrere med varierende etnisk baggrund. Overordnet peger resultatet på en lunken holdning som dominerende. Hverken når det gælder indvandrere med samme etniske baggrund eller indvandrere med anden etnisk baggrund, nærmer gennemsnitspointene sig ekstremværdierne 1 eller 4, men klumper i stedet mellem 2 og 3. Holdningerne er hverken markant positive eller markant negative.

Uden undtagelse er de forskellige befolkninger mere positive over for indvandrere med samme etniske baggrund, end de er over for indvandrere med anden etnisk baggrund. I nogle lande, som i Sverige, er forskellen meget begrænset, mens den i andre lande, som i Danmark, er markant og Danmark er faktisk det land, hvor forskellen er allerstørst. Differentieringen mellem holdninger til indvandrere med forskellig etnisk baggrund er vigtig for placeringen af de tre skandinaviske lande – Danmark, Norge og Sverige, men ikke Finland – i et komparativt perspektiv. Når det gælder indvandrere med anden etnisk baggrund, ligger alene svenskerne ret alene i toppen som de mest positive, mens danskerne og nordmændene er placeret længere nede i feltet. Ved indvandrere med samme etniske baggrund skiller de tre skandinaviske befolkninger sig derimod – sammen med schweizerne – ud som de allermest positive. Næst efter svenskerne er danskerne de allermest positive over for indvandrere med samme etnisk baggrund. Dette passer med, at danskerne og svenskerne i 2002 ifølge Eurostat var de allermest positive over for indvandring af borgere fra andre EU-lande (Arbejdsmarkedspolitik Agenda 16, 10.10.2002).

Tabel 2: Aksept af indvandring

	Indvandrere		Indvandrere der kommer for at arbejde	
	Med samme etniske baggrund	Med anden etnisk baggrund	Fra muslimske lande	Fra Østeuropa
	ESS 2004-2007 Point fra 1 (mest positiv) til 4 (mindst positiv)		EUMC 2000 PDI fra -100 (mest negativ) til +100 (mest positiv)	
Norden				
Danmark	1,88	2,43	19	30
Norge	1,98	2,33		
Sverige	1,76	1,85	29	43
Finland	2,29	2,62	11	17
Britiske Øer				
UK	2,39	2,60	-1	-1
Irland	2,06	2,33	3	6
Centraleuropa				
Tyskland	2,17	2,55	-24	-12
Nederland	2,32	2,50	-5	-1
Belgien	2,15	2,48	-20	-16
Luxembourg	2,21	2,63	-20	-10
Frankrig	2,33	2,51	-7	5
Østrig	2,20	2,51	2	5
Schweiz	1,97	2,37		
Sydeuropa				
Spanien	2,47	2,53	26	34
Portugal	2,81	2,89	0	7
Italien	2,20	2,47	21	23
Grækenland	2,70	3,02	-10	-2
ESS 2004-05: Holland, Luxembourg, Irland, Østrig, Grækenland ESS 2006-07: Italien, Danmark, Sverige, Finland, Norge, UK, Tyskland, Belgien, Frankrig, Schweiz, Spanien, Portugal				

Malchow-Møller m.fl. (Malchow-Møller m.fl. 2007) m.fl. giver en ekstra vinkel. Forfatterne fokuserede på indvandring fra fattige europæiske og ikke europæiske lande og pegede ud fra stort set samme datagrundlag på, at danskerne var skeptiske over for en sådan indvandring, men blandt de mest positive, når det gjaldt bedømmelsen af virkningen af indvandringen. Dette fik forfatterne til at tale om en dansk »immigrationsskepsis«. Her er distinktionen mellem forskellige slags ind-

vandring vigtig. De positive økonomiske konsekvenser af indvandring er især knyttet til indvandrere fra vestlige lande (Sultz-Nielsen & Constant 2004: 139; Wadensjö & Gerdes 2004:328), hvilket stort set vil sige indvandrere med samme etniske baggrund. Derfor er det forståeligt, at danskerne ser positivt på indvandring af indvandrere med samme etniske baggrund, og at en positiv vurdering af en sådan indvandring ikke uden videre udstrækkes til anden indvandring.

Tabel 3: Kvalifikationer for indvandring

Gennemsnitspoint på skala fra 0=betydningsløs til 10=meget vigtig

	Følger (dansk) levevis	Har de jobkvali- fikationer, der er brug for (i Danmark)	Kan tale (dansk)	Gode uddannel- sesmæs- sige kvalifi- kationer	Har nære familie- medlem- mer, der bor her	Kommer fra en kristen baggrund	Er vel- havende	Er hvid
Norden								
Danmark	6,8	6,4	6,4	6,3	5,2	3,5	2,6	1,8
Norge	6,6	5,9	6,4	5,2	5,0	3,3	2,4	2,3
Sverige	7,8	4,9	4,4	4,6	4,4	2,3	1,8	1,3
Finland	8,2	6,9	6,2	6,3	5,9	3,8	3,5	2,7
Britiske Øer								
UK	7,4	6,7	7,3	6,3	5,7	3,2	3,0	2,2
Irland	6,6	6,8	6,4	6,1	4,9	3,4	2,5	2,4
Centraleuropa								
Tyskland	7,9	7,0	7,7	6,7	5,0	2,6	2,6	1,5
Nederland	7,9	6,0	7,4	5,7	4,9	2,6	2,4	1,9
Belgien	8,2	6,2	7,0	6,1	5,1	2,7	3,3	2,2
Luxembourg	7,7	6,5	8,0	6,2	4,3	1,9	0,8	0,7
Frankrig	7,3	6,4	7,3	6,3	5,7	3,1	5,5	2,2
Østrig	7,0	6,8	7,5	6,6	4,7	3,2	2,6	2,0
Schweiz	7,2	5,9	6,1	6,2	5,4	2,8	1,9	1,5
Sydeuropa								
Spanien	7,2	6,6	5,8	6,1	5,4	3,8	3,0	2,8
Portugal	7,0	7,5	6,1	6,0	6,5	3,9	7,0	2,9
Italien	7,2	6,5	5,8	5,7	4,3	4,5		2,5
Grækenland	8,2	8,2	7,8	7,7	6,6	5,8	4,5	3,7

Spørgsmålene i EUMC om arbejdskraftindvandring er desværre lidt gamle, men de giver et klart billede: Tesen om modstand mod arbejdskraftindvandring kan afskrives som et generelt fænomen. Kun i tre lande (Tyskland, Belgien og Luxembourg) er der udtalt modstand, mens der modsat er udtalt opbakning i fem lande (Danmark, Sverige, Finland, Spanien og Italien). I de resterende lande er holdningerne lige på vippen med ganske svag modstand i seks lande (UK, Holland, Frank-

rig, Østrig og Grækenland) og ganske svag opbakning til arbejdskraftindvandring i to lande (Irland og Portugal).

Samlet peger resultaterne på, at de skandinaviske lande markerer sig ved en positiv indstilling til i hvert tilfælde indvandrere med samme etniske baggrund og til indvandrere, der kommer for at arbejde, mens der er mere udbredt skepsis i en del andre europæiske lande, om end ikke nær alle.

5. Hvilken slags indvandrere ønsker man?

Billedet af relativ velvilje kan fortsættes. ESS spurgte i den første runde 2002-3, hvor væsentlige i alt otte forskellige kriterier var, når det skulle afgøres, om udlændinge skulle have ret til at komme ind i landet. De adspurgte kunne bruge en skala fra 0 for helt betydningsløs til 10 for meget afgørende. Fire af kriterierne vedrørte de pågældendes mulighed for at passe ind i og fungere i samfundet (følger dansk levevis,⁴ har jobkvalifikationer, taler sproget og har en god uddan-

nelse), mens et femte kriterium vedrørte familiemæssig tilknytning og to andre kriterier knytter an til det etniske (er hvid, kommer fra en kristen baggrund). Endelig vedrørte et sidste kriterium (er velhavende) personens økonomi. Udvalget af kriterier har en mangel i forhold til den faktiske indvandring og debat om samme: Der burde have været et niende kriterium, der gik på, om man var forfulgt i sit hjemland, således at »asylhensynet« kunne være målt sammen med de andre. I tabellen er markeret alle de scores, der ligger over

Tabel 4: Indvandrernes plads på arbejdsmarkedet

	Asylansøgere lov at arbejde	Accept af udenlandsk chef		Langtidsarbejdsløse udvises (uenig)		Snit alle spørgsmål 2003
		Med samme etniske baggrund	Med anden etnisk baggrund			
	2003 ESS	2003 ESS	2003 ESS	2003 ESS	2005 Valg	
Norden						
Sverige	46	70	63	35		54
Danmark	34	63	44	21	32	41
Norge	20	53	34	1		27
Finland	43	46	34	1		31
Britiske Øer						
UK	-3	46	36	-18		15
Irland	34	51	37	-8		29
Central-europa						
Tyskland	21	52	42	-14		25
Nederland	29	50	41	-7		28
Belgien	23	43	24	-7		21
Luxembourg	43	82	62	10		49
Frankrig	22	55	43	15		34
Østrig	38	62	61	0		40
Schweiz	34	63	52	2		38
Sydeuropa						
Spanien	30	57	49	17		38
Portugal	14	55	44	-24		22
Italien	24	34	27	-20		16
Grækenland	26	27	2	-44		5

midtpunktet 5.0, dvs. de kriterier som befolkningerne finder væsentlige.

Det første vigtige resultat er negativt: De etniske kriterier er uden betydning. Race spiller slet ingen rolle noget steds, og den eneste antydning af en etnisk tilgang er, at grækerne helst ser, at personen er kristen. Lige så pauvert er resultatet i øvrigt med hensyn til personens velstand, der kun tillægges en vis betydning.

Fra land til land er personens uddannelse, sprogkundskaber og jobkvalifikationer til gengæld vigtige. Samlet er det forhold, der vedrører personens mulighed for at passe ind og fungere i samfund, der tillægges vægt, og umiddelbart tolket er det aktive borgere, man gerne vil have. Mere specifikt tyder vægten på jobkvalifikationer på, at man gerne vil have folk, der er aktive på arbejdsmarkedet. Og i forlængelse lægges der alle vegne vægt på, at vedkommende følger landets levevis/ slutter om livsformen. Helt ekstremt er det i Sverige. Alle andre scores ligger i Sverige under midterværdien, men ikke ønsket om tilslutning til landets levevis: Åbenbart lægger også svenskerne stærk vægt på, at Nasser fra Nablus og Majda fra Mostar kan trives med Göran fra Gävle.

Betydningen af de familiemæssige bånd er sværere at tolke. Indholdsmæssigt afhænger meget af, om familien tilhører det etniske flertal eller et etnisk mindretal. Resultaterne er da også mere på vippen med scores, der nogle steder er lidt over og andre steder lidt under midten.

6. Indvandrernes plads på arbejdsmarkedet

Tolkningsretningen kan fortsættes. ESS havde således i 2002-03 fire spørgsmål om indvandrernes plads på arbejdsmarkedet, og disse spørgsmål peger gennemgående på en velvillig holdning. Bortset fra UK er der alle vegne flertal for at asylansøgere skal have lov

at arbejde. Dette går videre end de danske regler, men også i Danmark er det klart den dominerende holdning, at asylansøgere ikke skal sidde passivt i asylcentre, og de danske tal hører i øvrigt til de mest positive. Samtidig er der alle vegne accept af at have en udenlandsk chef. Stærkest er velviljen, hvis chefen har samme etniske baggrund som befolkningsflertallet, men selv hvis chefen har en anden baggrund er det kun i Grækenland, at velviljen er på vippen.

Tabel 5: Præference for egne statsborgere frem for udlændinge

Værdiundersøgelserne 1990-1999

PDI = Pct. uenige-Pct.enige

	1990	1995	1999
Norden			
Sverige	22	46	67
Danmark	-15		20
Norge	-21	10	
Finland	-54	-53	-38
Britiske Øer			
UK	-12	-13	-26
Irland	-40		-51
Central-europa			
Tyskland	-34	-5	-28
Holland	29		36
Belgien	-36		-8
Luxembourg			-34
Frankrig	-32		-18
Østrig	-60		-54
Schweiz		-40	
Sydeuropa			
Spanien	-60	-58	-45
Portugal	-77		-41
Italien	-53		-41
Grækenland			-65

Til gengæld skiller spørgsmålet om udvisning af langtidsarbejdsløse. Udvisning af langtidsarbejdsløse er ikke ukendt. Herhjemme findes den blandt andet i reglen for arbejdere fra de nye EU-lande. I halvdelen af landene vil man faktisk udvise langtidsarbejdsløse, mens man i den anden halvdel er imod. Her er det slående, at danskerne faktisk er mere positive over for indvandrere – ved at være imod udvisning – modsat det de danske regler tilsiger. Mere overordnet giver de forskellige mål i tabellen en vis grovsortering af landene. Mest positive over for indvandrerne er svenskerne, men danskerne hører også til de mest positive. Modsat er grækerne de mindst positive, samtidig med at italienerne og til dels portugiserne heller ikke er specielt positive. Ind i mellem er det mere usikkert at gradbøje, men det skal bemærkes at man ved spørgsmålet om udvisning af langtidsarbejdsløse møder en klart negativ holdning i UK og Tyskland. Selvom de positive tal dominerer er der gradsforskelle, og man kan man ikke tale om unison velvilje.

Den helt store skranke for brug af fremmed arbejdskraft finder man imidlertid ved spørgsmålet fra værdiundersøgelsen om at foretrække egne statsborgere frem for udlændinge i en arbejdsløshedssituation. Spørgsmålet er allerede blevet brugt i den indledende danske analyse, og her kan der ses på resultaterne fra værdiundersøgelserne, senest i 1999.⁵ Dette giver skarpe kontraster. Kun i fire lande afviser et flertal at favorisere egne borgere, nemlig i Nederland og Sverige (hele tiden tilbage til 1990) og i Norge (i 1995) og i Danmark (1999 og som nævnt tidligere i valgundersøgelsen 2005). Modsat er der ikke blot i Sydeuropa – helt ekstremt i Grækenland – stemning for at favorisere egne statsborgere, men også markant i UK og Irland og markant i Tyskland.

7. Indvandringens konsekvenser

Indtrykket af spredning forstærkes ved en række spørgsmål om indvandringens konsekvenser.

ESS 2002-03 havde tre spørgsmål, der henviser til »de mennesker, der kommer for at bo og arbejde her« og spurgte, om de var med til at afhjælpe mangel på arbejdskraft, bidrog til at sænke gennemsnitslønnen og skadede de fattige mere end de rige. Svaralternativer gik fra »meget enig« til »meget uenig« og svarene er regnet om til at gå fra -100 til +100. Ved det første spørgsmål om afhjælpning af arbejdskraftmangel er »meget enig« regnet for det mest positive og har fået +100, mens scoringen er vendt ved de to andre spørgsmål, således at »meget uenig« giver +100.

Derudover var der tre spørgsmål, der ikke specielt vedrørte arbejdskraftindvandring, men indvandring generelt: Om indvandringen skabte jobs eller tog jobs, om indvandrerne kostede det offentlige mere end de betalte til det offentlige og om indvandringen var godt eller dårligt for landets økonomi. Her skulle de interviewede ved hjælp af en skala fra 0 til 10 til sige, hvor tæt de lå på det ene eller andet ekstrem. Skalapointene er regnet om, så -100 er det mest negative over for indvandring og +100 det mest positive. For overskuelighedens skyld er alle negative tal fremhævede.

Et resultat er markant, men også næsten selvindlysende: Alle vegne mener man, at arbejdskraftindvandring hjælper med til at afhjælpe mangel på arbejdskraft. Umiddelbart kunne det synes lige så selvindlysende, at øget udbud af arbejdskraft ville presse lønningerne, men det siger man ofte nej til, hvor resultaterne så svinger fra et markant nej i Danmark, Norge og Sverige, og et lidt mindre markant i Benelux-landene, Spanien og Italien. Et par steder står det simpelthen uafgjort (med 0 på den omregnede skala) og selvom befolkningerne i syv lande hælder til at arbejdskraftindvandring presser lønningerne, er hældningen kun rigtig klar i tre lande, nemlig Frankrig, Portugal og Grækenland. Vurderingen af konsekvenserne af arbejdskraftindvandring er overraskende positiv.

Tabel 6: Indvandringens konsekvenser

ESS 2002-2003

Points fra -100 = meget negativ til +100=meget positiv

	Arbejdskraftindvandring			Indvandring uspecificeret			Antal negative vurderinger
	Afhjælper mangel på arbejdskraft	Sænker gennemsnitslønnen	Skader de fattige mere end de rige	Godt eller dårligt for økonomien	Tager jobs eller skaber jobs	Overskud/underskud for off. finanser	
Norden							
Danmark	28	24	8	8	13	-17	1
Norge	34	28	6	10	10	-6	1
Sverige	30	21	13	7	22	-6	1
Finland	13	-4	-15	8	1	-18	3
Britiske Øer							
UK	16	-4	-15	-10	-12	-22	5
Irland	34	0	-11	17	-17	-27	3
Centraleuropa							
Tyskland	19	-2	-20	-6	-16	-23	5
Holland	18	18	-2	-8	2	-15	3
Belgien	20	12	-5	-7	-13	-20	4
Luxembourg	43	6	3	19	7	-4	1
Frankrig	41	-10	-16	-6	-1	-12	5
Østrig	37	0	-13	-2	-5	-11	4
Schweiz	45	-6	-11	18	-3	-16	4
Sydeuropa							
Spanien	35	6	-16	13	-3	-5	3
Portugal	29	-18	-29	-2	-24	9	4
Italien	41	4	-4	-7	-8	0	3
Grækenland	21	-54	-57	-22	-45	-37	5
Antal negative vurderinger	0	7	13	9	11	15	

På et punkt er vurderingen imidlertid generelt stærkt negativ, nemlig med hensyn til det fordelingspolitiske: I 13 af de 17 lande hælder befolkningen til, at arbejdskraftindvandring skader de fattige mere end de rige. Nogle steder som i Holland, Belgien og Italien er hældningen kun svag, men til gengæld er den markant i Tyskland, Frankrig, UK og – frem for alt – Grækenland. Afvisningen af, at arbejdskraftindvandringen især skulle skade de fattige, mere end de rige, er ydermere

heller ikke specielt markant hos undtagelserne, nemlig de tre skandinaviske lande og Luxembourg. Forklaringen kunne da også være den nærliggende, at det især er de lavtlønnede, der får konkurrence fra udenlandsk arbejdskraft, men der er et problem: Den samme logik skulle allerede ved spørgsmålet om lønpres have givet et tilsvarende antal negative vurderinger, men gav kun halvt så mange. Hvorfor ikke? Uanset svar, er de negative vurderinger af de fordelingsmæs-

sige konsekvenser let forståelige: Ud fra Malchow-Møller 2008 m.fl.'s analyse i dette temanummer giver arbejdskraftindvandring herhjemme faktisk et lønpres især på den lavere kvalificerede lønmodtagere, således at de positive vurderinger let kan være overoptimistiske.

De tre sidste spørgsmål i tabel 6 refererer ikke til arbejdskraftindvandring specifikt og er langt sværere at tolke, for det kan dreje sig om vidt forskellige grupper – fra asylansøgere over gæstearbejdere til velbeslåede pensionister ved Middelhavskysten. I lande som Schweiz og Luxembourg, kommer hertil et større antal ansatte i internationale organisationer og finansielle institutioner. Det kan være svært at have samme vurdering af så forskellige grupper, og mangfoldigheden i indvandringen åbner også op for, at de adspurgte tænker på noget helt forskelligt.

Der er da også i befolkningerne megen tvivl om, hvorvidt indvandringen skader eller gavner økonomien. I syv lande er det overvejende svar, at indvandringen gavner, men kun i Luxembourg, Irland, Schweiz og Spanien er flertallet rigtigt markant. I Danmark og de øvrige nordiske lande er tallene særdeles beskedne. I de ti lande der hælder til et nej er tallene også de fleste steder numerisk små, mens pessimismen endnu engang er udtalt i Grækenland.

Tilsvarende med hensyn til jobskabelse. I elleve lande hælder et flertal til, at indvandringen koster jobs, mens flertallet i seks lande mener det modsatte. Igen er nordmændene, svenskerne og danskerne ret klart optimister, mens optimismen de tre andre steder (Finland, Holland og Luxembourg) er af meget mere beskeden størrelse. Pessimismen er heller ikke liget udtalt over alt, men er markant i Irland, Tyskland og Irland for ikke at tale om Portugal og Grækenland.

Endelig er der næsten universel enighed om, at indvandringen belaster de offentlige budgetter. Der er kun to svage undtagelser Portugal og – knapt nok – Italien, mens der i de andre lande ofte er stor tilslutning til, at indvandringen er en belastning for det offentlige.

Det vrimler med både positive og negative vurderinger af indvandringens konsekvenser. Så langt er »frygt for indvandring« slet ikke et universel fænomen, som altid kan tages for givet, når man for eksempel skal forklare et nej ved en folkeafstemning.

Dernæst er der meget store forskelle mellem landene. Scepticismen gør sig gældende ved punkt efter punkt i Grækenland og dernæst i tre af de store EU-lande som UK, Tyskland og Frankrig (5 negative vurderinger). Til gengæld er de optimistiske vurderinger absolut i overtal i de tre skandinaviske lande og Luxembourg (kun 1-2 pessimistiske vurderinger) med den anden halvdel af landene midt ind imellem med 3-4 pessimistiske vurderinger)

8. Sammenfatning

Artiklen har en klar konklusion: De skandinaviske befolkninger hører til de allermest positive i Europa over for udenlandsk arbejdskraft. Svenskerne ligger helt i top, men Danmark og Norge er også godt med. Finnernes position varierer derimod noget mere.

Det er sværere at udpege de allermest negative. Flere sydeuropæiske folk – portugiserne, italienerne og grækerne – er på felt efter felt blandt de allermest skeptiske, men karakteristikken er ikke helt entydig, for den gælder ikke spanierne, og sydeuropæerne får ofte selskab af både englændere, tyskere og franskmænd. Andre centraleuropæeres placering er mindre tydelig.

Der er vigtige fællestræk på tværs af landene. Der er ikke mange spor af etnisk eller race-mæssig forskrækkelse, man vil gerne have

indvandrere der passer ind i samfundslivet, og man vil gerne have for eksempel asylansøgere ud på arbejdsmarkedet. Men med få undtagelser vil man i en arbejdsløshedssituation også helst reservere jobbene til landenes egne indbyggere. Og derefter kommer variationerne. Det gælder således med hensyn til indvandringens konsekvenser. I nogle lande er det eneste negative næsten kun belastningen af de offentlige budgetter, det eneste positive i andre lande næsten kun, at arbejdskraftindvandring hjælper med til at få besat ledige job.

Litteratur

- Malchow-Møller, N., J.R. Munch, S. Schroll og J.R. Skaksen 2007. Holdninger til immigration – Er danskerne specielle? *Nationaløkonomisk Tidskrift* 145, 59-82.
- Malchow-Møller, N., J.R. Munch, S. Schroll og J.R. Skaksen 2008. Udenlandsk Arbejdskraft i Danmark. *Økonomi og Politik*. (Dette nummer)
- Nannestad, P. 1999. *Solidaritetsens Pris*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Nielsen, H.J. 2004. *Er danskerne fremmedfjendske. Udlandets syn på debatten om indvandrere 2000-2002*. København: Rockwool Fondens Forskningsenhed/ Aarhus Universitetsforlag.
- Nielsen, H.J. 2007. Hvilken slags indvandrere ønsker man? i Andersen, J.G., J. Andersen, O. Borre, K.M. Hansen og H.J. Nielsen. *Det nye politiske landskab. Folketingsvalget 2005 i perspektiv*. Aarhus: Academia.153-176.
- Schultz-Nielsen, M.L. & A. Constant (2004). Employment Trends for Immigrants and Natives i Tranæs, T. & K.F. Zimmerman (eds.) *Migrants, Work and the Welfare State*. Odense: University Press of Southern Denmark and The Rockwool Foundation Research Unit 2004: 119-146.
- Togeby, L. 2005. *Man har et standpunkt. Om stabilitet og forandringer i befolkningens holdninger*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Wadensjö, E. & C. Gerdes (2004). Immigrants and the Public Sector in Denmark and Germany, I Tranæs, T. & K.F. Zimmerman (eds.) *Migrants, Work and the Welfare State*. Odense: University

Press of Southern Denmark and The Rockwool Foundation Research Unit 2004: 319-355.

Noter

1. Datamæssigt er der et betydeligt overlap med Malchow-Møller m.fl.'s analyse af danskernes syn på indvandringen, men hvor Malchow-Møller m.fl. fokuserer på indvandringen fra fattige lande, fokuserer denne artikel på arbejdskraftindvandringen.
2. Valget mellem kulturelt inspirerede tolkninger og tolkninger præget af nyttebetragtninger er ikke let. De forskellige indikatorer kan ofte ses i både det ene og det andet lys. Høj uddannelse hænger således sammen med velvilje over for udlændinge og lav uddannelse med modvilje. Men uddannelsen kan både være et udtryk for kulturelle forhold og forskellige konkrete interesser. Måske er der slet ikke brug for et valg, men for en kombination. Se Nielsen 2007:158-160 om "den århusianske professorstrid" og Malchow-Møller m.fl. 2007.
3. I skrivende stund er valgundersøgelsen 2007 desværre langt fra at være oparbejdet. Men 2007-undersøgelsens WEB-panel viste som i 2005 flertal for indskrænkning af indvandring af flygtninge – 38 procent synes det vil være en god ide, mod 30 procent, der finder det vil være en dårlig ide. Som i 2005 er modstanden mod at favorisere egne statsborgere ved jobbesættelse i en arbejdsløssituation udtalt. Kun 20 procent går ind for tanken, mens 58 procent er imod.
4. Denne danske formulering henviser først og fremmest til personens daglige vaner og almindelige adfærd, hvor formuleringen i den engelske del af undersøgelsen er 'committed to our way of life', hvilket snarere refererer til indvandrernes overbevisning. Forskellen er ikke heldig.
5. I værdiundersøgelserne er der kun tre svarkategori – enig, uenig og neutral – hvor der i valgundersøgelsen 2005 også var mulighederne delvist enig og delvist uenig. Lægges kategorierne helt og delvist enig sammen i valgundersøgelsen 2005 og tilsvarende for helt og delvist uenig, bliver resultat en PDI-værdi på +48 mod +39 ved den mere differentierede pointgivning.

Den Danske Kvalitetsmodel for Sundhedsvæsenet Regulering, politik og profession

Af Karsten Vrangbæk, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet og Sara Røpke, Sundhedsstyrelsen

Kvalitet har været et centralt tema i den internationale sundhedspolitiske debat i det seneste årti. Denne artikel analyserer »Den Danske Kvalitetsmodel« for Sundhedsvæsenet, som er et samlet initiativ til at regulere kvalitetsudvikling i dansk sundhedsvæsen. Modellen analyseres i forhold til relationen mellem centralpolitisk styring og fagprofessionel selvregulering, da denne relation har stået centralt i den akademiske debat om kvalitetsstyring på sundhedsområdet. Der anvendes institutionelle og reguleringsteoretiske perspektiver til vurderingen. Dermed sigter analysen mod at besvare følgende overordnede spørgsmål: Hvilken form for styringsredskab kan Den Danske Kvalitetsmodel for Sundhedsvæsenet karakteriseres som – med særligt fokus på elementer af centralpolitisk styring hhv. fagprofessionel selvregulering? Dette fordrer en identifikation og vurdering af Kvalitetsmodellens styringsmæssige implikationer. Karakteristikken foretages ud fra en afdækning af tre forskellige aspekter af den styring, der finder sted igennem Kvalitetsmodellen: Hvem styrer? Hvad styres? Hvordan styres?

1. Indledning

Der tales i disse år meget om »selv-styring« og »med-styring« som alternativ til ren hierarkisk styring i den offentlige sektor (Kooiman 2003; Pierre 2000, Sørensen 2002). I reguleringsteoretiske termer skelner man mellem regulering baseret på afskrækkelse (de-

terrence) og samarbejde (compliance) (Walshe 2003). I samarbejdsmodellen forudsættes, at de regulerede aktører for det meste er kompetente og velmenende, således at reguleringen kan bygge på samarbejdsrelationer mellem den regulerende myndighed og de regulerede aktører/organisationer eller på tillid til, at de regulerede aktører på egen hånd kan etablere interne mekanismer til regulering. Det være sig via kollektive organer eller selvstændig benchmarking af resultater (Baldwin og Cave 1999).

Ifølge reguleringsteorien egner »selv- og medstyring« sig særligt godt til områder med høj grad af faglig kompleksitet, som skaber en informationsasymmetri mellem reguleringsmyndigheder og de regulerede aktører. Miljøområdet er ét eksempel. Et andet er sundhedsområdet. På begge disse felter har man derfor historisk set en høj grad af involvering af faglige og industribaserede aktører i reguleringen. Dermed har man kunnet bygge på de regulerede aktørers faglige ekspertise og kompetencer. De decentrale sundhedsmyndigheder har således langt hen ad vejen selv været kontrollanter af kvalitet på egne behandlingssteder. De har til gengæld baseret

sig på en struktur, hvor læger har kontrolleret læger gennem uddannelsesforløb og formelle og uformelle peer review-ordninger understøttet af mere formelle klageordninger og i sidste instans retssystemet. På tilsvarende vis har man i forhold til miljøområdet set, at industriforeninger har holdt øje med virksomheder på deres område.

Dilemmaet med selvregulering er naturligvis, at reguleringsmyndigheden mister noget af den umiddelbare og løbende indsigt, og at man løber risikoen for at tabe legitimitet i befolkningens øjne, hvis selvreguleringen fejler. I Storbritannien har der været flere velkendte og tragiske eksempler på, hvad der kan ske, hvis selv/med-reguleringen fejler på sundhedsområdet (Salter 2004). I Danmark har der kun været få sager om egentlig uredelighed. Til gengæld er forskelle i kvalitetsniveau alment kendte og til dels dokumenterede via det Nationale Indikator Projekt (NIP).

Den generelle problematik om regulering af kvalitet på sundhedsområdet har ledt til politisk beslutning om etablering af »Den Danske Kvalitetsmodel for Sundhedsvæsenet« (DDKM, herefter også: Kvalitetsmodellen). Efter planen skal denne model gradvist indføres i alle dele af sundhedsvæsenet i løbet af de nærmeste år. Aktuelt er udviklingsarbejdet i gang for sygehuse, kommuner og apoteker med henblik på implementeringsstart for alle tre områder i løbet af 2008.¹ Modellen skal bygge videre på erfaringer fra eksisterende projekter så som NIP og »Den Gode Medicinske Afdeling« og forudsætter, at der opbygges systemer til dataindsamling via elektroniske patientjournaler og kliniske databaser. Periodisk ekstern akkreditering af sundhedsorganisationer er et andet vigtigt element i modellen.

Denne artikel analyserer, om Den Danske Kvalitetsmodel for Sundhedsvæsenet indebærer forandring i de reguleringsmæssige re-

lationer i sektoren. Der sættes særligt fokus på relationen mellem centralpolitisk styring og fagprofessionel selvregulering, da denne relation har stået centralt i den akademiske debat om sundhedsområdet internationalt (Salter 2004; Blank og Burau 2004) og til dels i Danmark (Kragh Jespersen 2005). Der anvendes institutionelle, reguleringsteoretiske og til dels evalueringsteoretiske perspektiver til vurderingen. Dermed sigter analysen mod at besvare følgende overordnede spørgsmål: *Hvilken form for styringsredskab kan Den Danske Kvalitetsmodel for Sundhedsvæsenet karakteriseres som* – med særligt fokus på elementer af centralpolitisk styring hhv. fagprofessionel selvregulering?

Dette fordrer en identifikation og vurdering af Kvalitetsmodellens styringsmæssige implikationer. Karakteristikken foretages ud fra en afdækning af tre forskellige aspekter af den styring, der finder sted igennem Kvalitetsmodellen: *Hvem styrer? Hvad styres? Hvordan styres?*²

Som nævnt stilles der på forhånd skarpt på to grupper af hovedaktører i sundhedsvæsenet, hhv. det statslige politisk-administrative niveau over for lægegruppen, forstået som dels de organiserede lægeprofessionelle interesser i fagforeninger og videnskabelige selskaber, dels læger, der i anden sammenhæng kan ses som repræsentanter for lægestanden³. Dette valg er motiveret dels snævert ud fra forholdsskendskab til Kvalitetsmodellen, som fremstår som et statsligt initiativ, men er udarbejdet i et samarbejde mellem statslige⁴ myndigheder og lægelige interesser. Dels mere bredt på baggrund af samfundsvidenskabelig litteratur om sundhedspolitik, der fremhæver *såvel* den stigende politisering af sundhedsområdet, og den dermed forbundne øgede interventionslyst fra statslig side, *som* den historisk set stærke fagprofessionelle indflydelse på sundhedspolitik, herunder lægestandens til stadighed vellykkede strategi med at imødegå politisk styring af den

lægefaglige praksis med selvregulering, som karakteristiske træk ved de europæiske sundhedssystemer (Salter 2004; Moran 1999; Freeman 2000; Blank & Burau 2004).

På baggrund af ovenstående kan de tre delspørgsmål, der udgør grundlaget for karakteristikken af Kvalitetsmodellen, præciseres således:

1. Styringens 'hvem' – hvilken indflydelse har stat hhv. lægeprofession haft på udformningen af Kvalitetsmodellen, og hvilken rolle kan de to parter antages at spille i den videre implementering og funktion af modellen?
2. Styringens 'hvad' – hvilke emner og aktiviteter omfattes af Kvalitetsmodellen, og i hvilken grad påvirkes den lægefaglige praksis?
3. Styringens 'hvordan' – hvilke redskaber, i form af regulerings- og evalueringsformer, indgår i Kvalitetsmodellens styring?

Besvarelsen af disse tre delspørgsmål leder frem til en overordnet karakteristik og diskussion af Kvalitetsmodellen: Hvad peger i retning af statslig, politisk styring, og hvad understøtter en tese om fagprofessionel selvregulering? I forlængelse heraf berøres spørgsmålet om, hvorvidt Kvalitetsmodellen markerer noget væsentligt nyt i styringsrelationen mellem stat og lægeprofession.

I karakteristikken af Kvalitetsmodellen indgår ligeledes en løbende sammenligning med dens metodiske udgangspunkt, som her kaldes 'traditionel' eller 'amerikansk (sundheds)akkreditering', som den er opstået og stadig praktiseres i USA⁵. Formålet er blandt andet at identificere eventuelle nationale særtræk ved Den *Danske* Kvalitetsmodel i forhold til dens amerikanske ophav.

2. Analysens teoretiske og metodiske grundlag

Analysen er empirisk drevet, men behandlin-

gen af aktører og strukturer foretages ud fra nyinstitutionel teori. Følgende grundlæggende institutionelle antagelser udgør analysens teoretiske fundament⁶:

Aktører er i udgangspunktet rationelle, men samtidig bærere af normative værdier. Aktører kan desuden bestå af såvel individer som af kollektive organisatoriske enheder. Således opfattes stat og lægeprofession i artiklen som kollektive aktører, hvis eksistens rækker ud over de enkelte individer, der konstituerer organisationerne på et givent tidspunkt. Endvidere antages såvel det statslige som det lægeprofessionelle aktørniveau at have en rationel styringsambition om at maksimere indflydelse, forstået som hhv. professionel autonomi/selvregulering og central kontrol med og regulering af sundhedsområdet. Men aktørerne formodes også at videreføre og genskabe værdier særligt knyttet til deres respektive aktøridentitet, dvs. at staten er eksponent for hierarkisk-bureaukratiske værdier, mens fagprofessionelle værdier dominerer lægestanden.

Institutionelle strukturer behandles i artiklen som styringsstrukturer. I artiklens konkluderende del anvendes kategorierne 'hierarki', 'marked', 'netværk' og 'klan/profession'⁷ som udtryk for divergerende styringsstrukturer, der hver for sig kan ses som 'idealtyper', der sandsynligvis kun genfindes i den styringsmæssige virkelighed i en eller anden hybridform. Dette bidrag fra styringsteori samt relevante elementer af evaluerings-teori anvendes i artiklen som analyseværktøj til brug for den styringsmæssige karakteristik af Kvalitetsmodellen.

Samspelet mellem aktører og strukturer anskues i artiklen ud fra følgende præmisser: 1) Institutioner har en betydning for aktørers handlen; 2) Aktører og strukturer/institutioner påvirker hinanden gensidigt, dvs. at institutioner opstiller rammer (barrierer og muligheder) for aktørers handlen, herunder udstik-

ker historiske spor (det kan have omkostninger at fravige), men at aktørerne qua deres adfærd er med til at vedligeholde, ændre på og/eller skabe nye institutioner; 3) Aktører er begrænset rationelle, dvs. at deres handlinger til dels foretages ud fra en rationel mål-middel-kalkyle, der imidlertid begrænses af forskellige forhold;⁸ og at 4) Institutionel forandring foregår inkrementelt, jf. at udviklingen er 'sporafhængig', og kan være drevet af såvel strukturelle som aktørbundne faktorer.

Antagelsen om institutioners, og specifikt historiske spors, rammesættende betydning henleder opmærksomheden på, at den måde, relationen mellem stat og lægeprofession hidtil har fungeret på, kan have forklarende værdi i forhold til aktuelle styrings- og reforminitiativer – både hvad angår deres udformning og potentielle virkning.

Metodisk foretages besvarelsen af problemformuleringen primært gennem en tekstanalyse af den seneste modelbeskrivelse af Kvalitetsmodellen⁹. Der er desuden gennemført ét kvalitativt interview af ca. en times varighed i efteråret 2004 med Thomas Schiøler, der på det tidspunkt var projektleder i Sundhedsstyrelsens projektsekretariat for Kvalitetsmodellen. Formålet med interviewet var at styrke videngrundlaget om intentionerne med Kvalitetsmodellen, herunder forskelle og ligheder til traditionel akkreditering, ud over hvad modelbeskrivelsen oplyser. Vores vurdering var, at denne viden ville være relevant for at besvare artiklens problemformulering, men ikke kunne skaffes via litteraturstudier, da der endnu ikke eksisterer egentlig faglitteratur om Kvalitetsmodellen. I sin egenskab af (daværende) projektleder i Kvalitetsmodellens projektsekretariat er Thomas Schiøler tillagt status som nøgleinformant til den ønskede viden.

Efter denne redegørelse for artiklens empiriske og teoretiske afsæt gennemføres i det følgende analysen og diskussionen til besvarel-

se af problemformuleringen. På baggrund af analysen konkluderes og perspektiveres der i artiklens sidste del.

3. Den Danske Kvalitetsmodel for Sundhedsvæsenet – hvilken form for styringsredskab?

En præsentation af Kvalitetsmodellen og relevante træk fra det institutionelle setup i den danske sundhedssektor er integreret i analysens respektive delafsnit. Som nævnt indgår en løbende sammenligning med traditionel akkreditering med henblik på at kvalificere beskrivelsen af, hvad Kvalitetsmodellen er hhv. *ikke* er.

Hvem styrer?

I det følgende anskues Kvalitetsmodellen ud fra et aktørperspektiv. En besvarelse af spørgsmålet om, hvem der har haft indflydelse på udformningen af Kvalitetsmodellen kan tage udgangspunkt i, hvor beslutningerne om at etablere modellen er taget. Det centrale **beslutningsforum** vedrørende Kvalitetsmodellen har været økonomaftale-institutionen (også kaldet budgetsamarbejdet), hvor regeringen (v. Finansministeriet) forhandler næste års økonomiske – og siden starten af 1990'erne også de sundhedspolitiske¹⁰ – rammer med sygehusejerne (tidligere Amtsrådsforeningen og kommunerne bag H:S, fra 2007: Danske Regioner). Kvalitetsmodellen er således vedtaget i et beslutningsforum, hvis direkte deltagere er *stat og sygehusejere*, men *ikke* organiserede lægeprofessionelle interesser.

Den behandlingsfaglige *kvalitet* i sundhedsvæsenet er et af de nyeste emner, der forhandles via økonomaftalerne. 'Kvalitet' figurerer som selvstændigt punkt i aftaleteksterne fra og med aftalen for 1999, og den konkrete beslutning om at etablere en »dansk model for kvalitetsvurdering« bygger på »en kerne af fælles kvalitetsstandarder« stammer fra økonomaftalen for 2002. I denne aftale skitseres modellens 'kommissori-

um' (se nedenfor i afsnit 2.2). Økonomiaftalen for 2003 angiver det organisatoriske setup for Kvalitetsmodellen med et sekretariat bestående af repræsentanter for Sundhedsstyrelsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Amdtsrådsforeningen samt H:S, og placeret i regi af Sundhedsstyrelsen (der blev i praksis nedsat en styregruppe med deltagelse af førnævnte parter – og med medicinaldirektøren som formand – og et projektsekretariat). Sekretariatets opgave er at videreudvikle modellen mhp. at sende den i udbud.

På baggrund af ovenstående fremstår Kvalitetsmodellen som et *statsligt* initiativ, og det centralistiske element understreges af statens fremtrædende rolle i udviklingen af modellen (Sundhedsstyrelsen både huser sekretariatet og præsiderer styregruppen).¹¹

Af økonomiaftalen for 2005 fremgår beslutningen om at *institutionalisere og selvstændiggøre* Kvalitetsmodellen qua en fysisk og organisatorisk udflytning fra Sundhedsstyrelsen med etableringen af en ny driftsorganisation med egen direktør, stab og bestyrelse: Det nuværende Institut for Kvalitet og Akkreditering i Sundhedsvæsenet (IKAS) placeret i Århus. De centrale sundhedsmyndigheder og sygehusejerne forbliver dog styrende organer, idet ledende repræsentanter for netop disse parter udpeges som bestyrelsesmedlemmer, og formandskabet bevares på Sundhedsstyrelsens hænder (hvorved bestyrelsen i praksis kan ses som en fortsættelse af den hidtidige styregruppe). Som direktør for IKAS vælger bestyrelsen ligeledes en myndighedsrepræsentant med amtssundhedsdirektør Karsten Hundborg (Sundhedsstyrelsen 2005).

Den statslige afsenderrolle er senest understreget med regeringens oplæg til en Kvalitetsreform (Regeringen 2007). Her nævnes Kvalitetsmodellen flere gange som redskab til og ramme for kvalitetsudvikling i sundhedsvæsenet, og som løftestang for at udbre-

de akkrediterings-/kvalitetsudviklings-metoden til alle institutioner på velfærdsområdet (Ibid.: 93).

Har de sundhedsprofessionelle overhovedet haft nogen indflydelse på udviklingen af Kvalitetsmodellen?¹² Ovenstående peger på, at de ikke har haft en direkte styrende rolle i Kvalitetsmodellens udviklingsfase, men dog har sat deres præg på modellen. Dels indirekte, i kraft af at Kvalitetsmodellen bygger videre på tidligere erfaringer fra større danske kvalitetsprojekter i sygehusvæsenet, som har inddraget praksisniveauet – her tænkes især på projekterne Den Gode Medicinske Afdeling og Det Nationale Indikatorprojekt (Sundhedsstyrelsen 2004: 9). Desuden er der i modelbeskrivelsen (Ibid.) en række brede formuleringer omkring inddragelsen af de fagprofessionelle i processen: Kvalitetsmodellen er bl.a. inspireret af »orienteringsmøder med interessenter og fagpersoner« (p. 5); modellens »temaer og standarder udvælges, afgrænses og prioriteres gennem en konsensusproces på baggrund af indhøstede erfaringer, viden og undersøgelser fra Danmark og udlandet« (p. 8), og modellen »har været drøftet i faglige og videnskabelige fora« (læst på hjemmeside for Den Danske Kvalitetsmodel under www.sst.dk). Desuden anføres, at »sundhedsvæsenets interessenter inddrages løbende i udviklingen for at sikre en bred forankring af kvalitetsmodellen i det danske sundhedsvæsen« (Op. cit.: 6).

Indførelsen af Kvalitetsmodellen støttes da også (iflg. bl.a. Fugleholm et al. 2004) af de store faglige organisationer, og Heinskou (2005) oplyser, at de lægevidenskabelige selskaber har formuleret de behandlingsfagligt set mest specifikke af de standarder¹³, som Kvalitetsmodellen består af. At lægerne selv skal (medvirke til at) opstille standarder for deres kliniske arbejde indikerer et vigtigt element af *professionel selvregulering* inden for rammerne af myndighedsstyringen. Ud over at være i overensstemmelse med den danske

tradition for '*korporatisme*', forstået som inddragelse af berørte, organiserede interesser i policy-processen, kan det også underbygge tesen om, at lægestanden generelt i de vestlige sundhedssystemer har en særstatus i forhold til staten på grund af den gensidige afhængighed, der historisk set præger forholdet mellem stat og lægeprofession (Moran 1999¹⁴; Salter 2004).¹⁵

Afhængigheden udspringer fra statens side delvist af den informationsasymmetri mellem fag- og lægfolk, som i høj grad præger et fagligt højt specialiseret område som sygdomsbehandling, hvor det ofte er nødvendigt at inddrage den faglige ekspertise i reguleringen af det behandlingsfaglige arbejde på praksisniveauet. Herigennem opnås et fagprofessionelt medejerskab for styringen, som på den ene side giver medindflydelse til denne gruppe, på den anden side også kan få dem til at tage et medansvar for implementeringen (og dermed udfylde det '*implementation gap*', som ellers kendetegner sundhedspolitik iflg. Moran & Wood 1993: 136, læst i Salter 2004: 27).

Her er vi inde på den hovedrolle, som lægerne får i den videre implementering samt drift af Kvalitetsmodellen alene i kraft af den suveræne position, de indtager i den direkte patientkontakt (som lægerne forståeligt nok betragter som deres '*kerneydelse*', se fx Heinskou 2005). Det er i behandlingen af patienterne – og dissens tilfredshed hermed, at intentionerne om bedre kvalitet skal udmøntes i praksis. Kvalitetsmodellen lægger endvidere op til at engagere lægestanden ved at gøre *selvevaluering* i den enkelte sundhedsinstitution til et bærende element i modellen og ved at anbefale, at sundhedsinstitutionerne etablerer lokale kvalitetsorganisationer med deltagelse af ledelse og *alle* faggrupper (Sundhedsstyrelsen 2004: 22).

Ved siden af selvevaluering bygger Kvalitetsmodellen på *ekstern evaluering* (det egentli-

ge akkrediteringselement) af sundhedsinstitutionernes kvalitetsarbejde, beskrevet som opfyldelse af en række givne standarder¹⁶. Evaluatørrollen skal udfyldes af et korps af danske og internationale '*auditorer*', som er »uvildige fagpersoner...med relevant og aktuel ekspertise fra tilsvarende sundhedsinstitutioner«, der desuden er »velestimerede i deres egne og i beslægtede faglige grupper og...professionelt aktive« (Sundhedsstyrelsen 2004: 25). I evalueringsterminologi betegnes dette som '*peer review*', dvs. at ligemænd evaluerer ligemænd, og at fx forskere vurderer andre forskeres arbejde, eller (som her) at læger vurderes af andre læger.

Argumenterne for at anvende en sådan evalueringsform er typisk, at man ikke kan vurdere et meget fagspecifikt område uden særlig forhåndsviden, og at vurderingen muligvis ikke kan gennemføres eller få gennemslagskraft, uden at evaluator tillægges faglig legitimitet fra miljøet selv (se fx Hansen 2001: 118). Skønt evalueringen gennemføres af en tredjepart, indebærer evalueringsformen et vist element af selvregulering inden for lægestanden selv, idet lægefaglige værdier lægges til grund for evalueringen, og kan derfor ses som en måde at undgå (mere indgribende) politisk styring på. Samtidig er fremgangsmåden forbundet med en vis risiko for, at et fagligt miljø (der i Danmark kun kan være af en overskuelig størrelse) lukker sig om sig selv, om end det i Kvalitetsmodellen er søgt imødegået ved inddragelse af internationale auditorer.

Ovenstående tyder på, at *staten i forhold til lægeprofessionen* får en mere tilbagetrukket rolle, når Kvalitetsmodellen går fra udvikling til implementering og drift. Dog må bestyrelsesrepræsentationen (og –formandskabet) fortsat anses som vigtig, og i Økonomiaftalen for 2005 sikres Sundhedsstyrelsen eksplicit adgang til løbende indflydelse på Kvalitetsmodellens indhold¹⁷. Når det kommer til den lægefaglige kerneydelse: Den direkte pati-

entbehandling, har lægeprofessionen væsentlig indflydelse på Kvalitetsmodellens (sygdomsspecifikke) standarder og vurderingen af opfyldelsen af dem (via peer review).

Hvad angår **organiseringen af evalueringen**, er der både betydningsfulde *forskelle og ligheder mellem Kvalitetsmodellen og dens amerikanske ophav*. Kernen i traditionel akkreditering: Den eksterne evaluering, er den væsentligste lighed. I begge tilfælde udføres den af uvildige fagpersoner (kaldet 'auditorer' hhv. 'surveyors'). Men hvor den amerikanske akkreditering hovedsagelig er baseret på denne tredjepartsvurdering, tager Kvalitetsmodellen som nævnt udgangspunkt i organisationens egen selvevaluering¹⁸. Kombinationen af intern og ekstern evaluering kan antages at føre til et større medejerskab for evalueringsresultaterne i den pågældende sundhedsorganisation og fremhæver organisatorisk læring og udvikling frem for ekstern kontrol som et hovedformål med Kvalitetsmodellens evaluering.

Ud fra et **institutionelt aktørperspektiv** adskiller Kvalitetsmodellen sig væsentligt fra traditionel sundhedsakkreditering. Kvalitetsmodellen er som nævnt et *statsligt* initiativ, der er videreudviklet og skal drives i et samarbejde mellem stat og sygehusejere. Traditionel akkreditering er derimod udsprunget fra det *lægefaglige* miljø: Opfundet af en læge og videreudviklet af de lægevidenskabelige selskaber (Frølich et al. 2000: 14). Organisationsstrukturen i hhv. den danske og amerikanske akkrediteringsorganisation afspejler denne forskel: Den amerikanske Joint Commission on Accreditation of Healthcare Organizations (JCAHO) er en selvejende, privat organisation med en bestyrelse på 28 medlemmer, hvoraf tre fjerdele repræsenterer lægefaglige organisationer, mens resten repræsenterer sygeplejeorganisationer og brugere (Ibid.: 16). JCAHO signalerer herigenom uafhængighed af både centrale sundhedsmyndigheder og sygehusejerne. Netop

disse parter bestyrer og finansierer Den Danske Kvalitetsmodel for Sundhedsvæsenet, som til gengæld kan siges at være mere uafhængig af dem, hvis arbejde man vurderer, nemlig lægerne.

En nærmere analyse af mulige årsager til denne grundlæggende forskel foretages ikke her. Men man kan kort konstatere, at amerikansk akkreditering og Den Danske Kvalitetsmodel er opstået i to meget forskellige sundhedssektorer med næsten hundrede års mellemrum. Mens den amerikanske sundhedssektor i høj grad er et privat marked med en svag statslig styring (se bl.a. Walshe 2003), er det danske sundhedsvæsen næsten udelukkende offentligt finansieret og reguleret. Kvalitetsmodellen fremstår i bogstaveligste forstand som et nationalt anliggende, der skal erstatte de hidtidige ukoordinerede, decentraliserede akkrediteringsprojekter blandt sygehusejerne¹⁹ og tjene offentlighedens interesse – ved at danne grundlag for sammenligning af sygehuse med henblik på frit valg til brugerne og information til politikerne. Akkreditering har et noget andet formål i USA, hvor en status som akkrediteret siden 1965 har været en forudsætning for, at sygehusene kan opnå finansiering via offentlige og private sygeforsikringsordninger (Frølich et al. 2000: 14).

Delkonklusion

Hvis vi udelukkende ser på den formelle styring, er staten (sammen med sygehusejerne) den mest fremtrædende aktør som initiativ- og beslutningstager, afsender og ejer af Kvalitetsmodellen. Men lægeprofessionen udøver en væsentlig medstyring i såvel udviklingsfasen, men især i implementering og drift af modellen. Hovedpointen fra denne del af analysen er således, at de to hovedaktører: Stat og lægeprofession, begge gør deres indflydelse gældende, men at parternes indflydelse varierer i de forskellige faser af Kvalitetsmodellens foreløbige liv.

Analysen har afdækket såvel væsentlige forskelle som ligheder mellem Kvalitetsmodellen og traditionel akkreditering. Den største fællesnævner angår evalueringsformen: Ekstern audit via peer review, mens evalueringsorganisationen: Den primære tilknytning til stat hhv. lægeprofession, adskiller og afspejler divergenser mellem det danske og amerikanske sundhedssystem.

Hvad styres?

I det følgende undersøges Kvalitetsmodellens styringsmæssige omfang. Organisatorisk skal Kvalitetsmodellen udfoldes i etaper, hvor første version af modellen inkluderer alle danske offentlige sygehuse (den sekundære sundhedssektor), mens det med tiden er meningen, at hele sundhedsvæsenet (også den primære og tertiære sektor) skal underlægges Kvalitetsmodellens systematiske evaluering (Sundhedsstyrelsen 2004: 6). Denne udvikling svarer til, hvad den amerikanske akkrediteringsorganisation JCAHO har gennemlevet, hvor man er startet med at akkreditere hospitaler og siden har bredt sig til også andre typer af sundhedsinstitutioner (Frølich et al. 2000: 14f.)²⁰.

Hvad angår de organisationsinterne forhold og aktiviteter – som nærmere bestemt er det, Kvalitetsmodellen skal måle kvaliteten af – anføres i Økonomaftalen for 2002, at Kvalitetsmodellen skal bestå af standarder²¹ vedrørende »struktur (fysiske rammer), udstyr, patientforløb, udførelse af processer og resultater«. I projektsekretariatets modelbeskrivelse (Sundhedsstyrelsen 2004) er dette opdrag udmøntet i en overordnet kategorisering af standarder inden for: Generelle forløbsaktiviteter, sygdomsspecifikke forløbsaktiviteter og organisatoriske aktiviteter. De to førstnævnte kategorier angår »kliniske ydelser og aktiviteter«, som vejer tungest emnemæssigt: Ud af Kvalitetsmodellens omkring 111 standarder vedrører knap tre fjerdedele den kliniske praksis i relation til patientforløb (Ibid.: 9-10).

Hermed sigtes bredere, og anderledes, end i traditionel akkreditering, der primært måler strukturer og processer, og i mindre grad resultater²² (Ud af JCAHO's 557 standarder for akkreditering af hospitaler, relaterer omtrent 4/5 sig til processer og strukturer²³). Der er tale om to modsatrettede logikker: Mens måling af de organisatoriske input (strukturer) og processer bygger på en antagelse om, at kvalitet på dette niveau har betydning for organisationens (kliniske) output, er Kvalitetsmodellen omvendt baseret på en tiltro til, at kvalitet i »toppen af (aktivitets)pyramiden« (Schiøler 2004) indikerer, at de underliggende og omgivende aktiviteter er i orden. Ingen af antagelserne er evidensbaserede.²⁴

Forskellen skyldes (iflg. Schiøler) til dels også den tidsmæssige forskydning i opkomsten af de to akkrediteringsmodeller. Da akkreditering blev opfundet i USA i starten af det 20. århundrede, eksisterede i ringe grad teknologi til opsamling og måling af data vedrørende kliniske kerneydelser og resultater, og man måtte derfor kvalitetsmåle ud fra tilgængelige data (fx referater og nedskrevne retningslinjer) og metoder (fx inspektioner og interviews). I dag er der helt andre tekniske muligheder for resultatmåling, om end Kvalitetsmodellen forudsætter en IT-infrastruktur til frembringelse af datagrundlaget på de enkelte sygehuse, som endnu er under udvikling²⁵.

Konklusionen er, at Kvalitetsmodellen synes at berøre den lægefaglige 'kerneydelse', patientbehandlingen, i langt højere grad end traditionel akkreditering. På den ene side kan det opfattes som (politisk-bureaukratisk) styring af lægeprofessionens suveræne domæne.²⁶ Salter (2004: 8) skelner mellem forskning, uddannelse og klinisk praksis (egen oversættelse af 'performance') som tre medicinske 'videnarenaer', som stat, lægeprofession og civilsamfund kan konkurrere om at kontrollere. I sundhedssystemer, hvor stat og lægeprofession har et historisk tæt

forhold, har lægernes kliniske praksis indtil nu hovedsageligt været styret via professionel selvregulering (Ibid.: 25). På den anden side er der tegn på, at Kvalitetsmodellens fokus på den kliniske praksis motiverer lægegruppen positivt i forhold til akkrediteringsprojektet, fordi det »bringer akkrediteringen fra arbejdets yderspor, tættere mod centrum, hvor patientkontakten er« (Heinskou 2005). Dette på trods af en grundlæggende fagprofessionel skepsis over for akkreditering som endnu et bureaukratisk top-down ledelsesredskab, der ikke har primært fokus på behandling (Ibid.).

En anden forskel mellem Kvalitetsmodellen og JCAHO's akkreditering vedrører antallet af aktiviteter, der er omfattet af akkrediteringen. Den danske model betegnes som »strategisk punktevaluering« (Schiøler 2004), der i stedet for at måle meget bredt vil koncentrere sig om at kvalitetsvurdere »særligt kritiske, strategisk vigtige ydelser og aktiviteter« (Sundhedsstyrelsen 2004: 6). Forskellen afspejles i, at JCAHO's akkreditering af hospitaler omfatter cirka fem gange så mange standarder som Kvalitetsmodellen. Rationalet bag en strategisk fokuseret afgrænsning af evalueringsobjektet er et forsøg på at omkostningseffektivisere, dvs. evaluere op til det punkt, hvor stigende omkostninger ikke giver stigende afkast. Ifølge Kvalitetsmodellens projektsekretariat (Op. cit.) er dette evalueringskoncept unikt i forhold til øvrige eksisterende akkrediteringsmodeller. Kunsten består så i at udvælge de aktiviteter, der har afgørende betydning for patientforløbenes kvalitet.

Netop kernebegrebet 'kvalitet' i sundhedsydelserne gives der ikke nogen entydig definition på, men ikke desto mindre er det en international tendens, at indsatsen for at måle den stiger med det øgede behov for at prioritere samfundsressourcerne (Blank & Burau 2004: 92). Kvalitetsmodellen skal vurdere (og fremme) »klinisk, faglig og organisato-

risk kvalitet« (Sundhedsstyrelsen 2004: 6), bl.a. via brug af indikatorer²⁷, der enten reflekterer patientoplevelset eller faglig kvalitet. Hermed bygges videre på det særlige danske arbejde med at anvende indikatorer i sundhedskvalitetsmålinger – eksempelvis Det Nationale Indikatorprojekt (NIP). Kvalitetsmodellens kombination af ekstern evaluering (akkreditering) og anvendelse af indikatorer er således en dansk specialitet (Fugleholm et al. 2004; Schiøler 2004).

Delkonklusion

Med Kvalitetsmodellen foretages en højere grad af statslig regulering af lægeprofessionens kerneydelse: Den kliniske praksis, end hvad der ses i traditionel akkreditering og hidtil er set i Danmark. I forhold til traditionel akkreditering er Kvalitetsmodellen i sit styringsmæssige omfang desuden på én gang bredere (angår både struktur, proces og resultater²⁸) og snævrere (måler kun kvaliteten af »strategisk vigtige« aktiviteter²⁹). Kvalitetsmodellen lever hermed op til sit navn om at være en særlig *dansk* hybrid.

Hvordan styres?

På grundlag af ovenstående gennemgang af, hvem der styrer, og hvad der styres med Kvalitetsmodellen, ses i dette afsnit nærmere på, hvilke former for styringsredskaber Kvalitetsmodellen benytter sig af i sin regulering og evaluering.

Indledningsvis skal fremhæves, at Kvalitetsmodellen er »et system til kvalitetsvurdering« (Sundhedsstyrelsen 2004: 6), som er *obligatorisk* for med tiden »alle udbydere af offentligt finansierede sundhedsydelser i Danmark« (Ibid.). Dette er i modstrid med det princip om *frivillighed*, der forbindes med traditionel akkreditering, men som modificeres af, at akkreditering fx i USA er blevet en forudsætning for finansiering af sygehuseydelserne (Frølich et al. 2000: 14). Samtidig markerer 'nationaliseringen' af kvalitetsområdet også et bevidst brud med den

hidtidige decentrale, eksperimenterende og frivillige praksis på kvalitetsområdet i den danske sundhedssektor³⁰. At sygehusejerne forpligtes til at implementere Kvalitetsmodellen understreger, at den primært er statens forsøg på at opnå et fælles vurderings- og sammenligningsgrundlag for alle sygehuse mv.

Salter (2004: 8) anfører tre former for regulering (af sundhedspolitikken førnævnte 'videnarenaer'): 1) Standarder, 2) monitorering og evaluering samt 3) intervention. Med henblik på relationen stat-lægeprofession antages de tre reguleringsformer at udtrykke en stigende grad af statslig styring af lægernes virksomhed. Kvalitetsmodellens koncept indeholder som sagt en række givne standarder, hvis opfyldelse på institutionsniveau monitoreres og evalueres systematisk, mens egentlig intervention ligger uden for modellens rækkevidde (modellens opfølgingsmekanismer beskrives senere). Den centrale regulering via standarder og kontinuerlig monitorering/evaluering er udtryk for mere styring af den lægefaglige praksis end hidtil set. Som førnævnt udøver lægerne dog medindflydelse på formuleringen af standarder og gennemførelsen af den interne som den eksterne evaluering.

Evalueringssteoretisk kan Kvalitetsmodellen beskrives som en blanding af monitorering og formativ (eller udviklingsorienteret) evaluering³¹. Det *monitorerings*mæssige er knyttet til evalueringsfrekvens og -formål. Kvalitetsmodellen består af en fortløbende cyklus af tilbagevendende evalueringer: Dels en årlig selvevaluering, hvor sundhedsinstitutionen vurderer og indberetter status for institutionens opfyldelse af kvalitetsstandarderne, og hvor anvendelsen af sammenlignelige indikatorer muliggør overvågning af institutionens performance over en længere periode og sammenligning med andre institutioner af samme type; dels en ekstern evaluering (akkreditering) hvert 3. år, som munder ud i en

tildeling af akkrediteringsstatus (som altså løbende skal fornyes). Mens akkrediteringsfrekvensen svarer til den amerikanske praksis, sigtes med den årlige egenrapportering på en mere kontinuerlig monitorering af kvalitetsarbejdet³². Formålet med overvågningen er at følge forholdene med henblik på løbende justering og udvikling af indsatsen. Dette kobler til det formative evalueringselement i Kvalitetsmodellen.

Formativ evaluering (se fx Albæk & Rieper 2001) er kendetegnet ved interaktion mellem evaluator og indsatsens aktører under evalueringsprocessen med sigte på, at evalueringsresultaterne løbende kan anvendes af indsatsens medarbejdere eller brugere til at udvikle og forbedre indsatsen. I modelbeskrivelsen til Kvalitetsmodellen lægges netop vægt på, at den eksterne evaluering består af »en dialog om kvalitetsforbedring«, og at auditorernes besøg »tilrettelægges i et samarbejde med institutionen« (Sundhedsstyrelsen 2004: 24, vore understregninger). Mens der i den amerikanske akkrediteringsorganisation JCAHO's praksis indgår ikke-annoncerede kontrolbesøg³³, fremgår dog også her et formativt sigte med akkreditering, idet ét af hovedformålene med at gennemføre 'surveys' er at uddanne hospitalets personale under akkrediteringen (Frølich et al. 2000: 18). Et yderligere formativt træk ved Den Danske Kvalitetsmodel er anvendelsen af selvevaluering, som ligeledes er hyppigt brugt i formative evalueringsdesign, ud fra en antagelse om, at der vil være en større professionsinteresse i evalueringer, man selv er med til at gennemføre, og at dette kan være løftestang til faglig udvikling (Albæk & Rieper 2001).

En grundlæggende forskel på monitorering og formativ evaluering er styringsperspektivet: Monitorering foretages hovedsagelig ud fra et top-down kontrol- og udviklingsperspektiv, mens formativ evaluering primært har vægt på organisatorisk læring og udvikling set fra en bottom-up synsvinkel. Kvali-

tetsmodellen indeholder som nævnt centrale elementer fra begge evalueringstyper. Sammenlignet med traditionel akkreditering synes Kvalitetsmodellen at have en større bias i retning af organisatorisk læring frem for ekstern kontrol³⁴. Hvor formålet med amerikansk akkreditering kan beskrives som kvalitetssikring (dokumentation af et bestemt kvalitetsniveau over for sundhedsforsikringsaktører), har den danske Kvalitetsmodel fokus på kvalitetsfremme (hvor alle sundhedsinstitutioner, uanset udgangspunkt, forbedrer sig).

I retorikken omkring Kvalitetsmodellen (Sundhedsstyrelsen 2004) anvendes begrebet 'kontrol' slet ikke, men i stedet argumenteres for, at »en synliggørelse af kvaliteten«, der indbefatter obligatorisk offentliggørelse og sammenligning af evalueringsresultaterne, vil »give offentligheden et indblik i kvaliteten af sundhedsydelserne« (p. 7) samt »bidrage til en kvalitetssikring af sundhedsvæsenets ydelser og aktiviteter« (p. 32). Hvordan offentliggørelsen bidrager til en kvalitetssikring er ikke uddybet i modelbeskrivelsen, men man kan antage, at en dårlig placering på en offentlig rangliste vil have disciplinerende virkning på den evaluerede sundhedsinstitution³⁵. Da akkreditering og offentliggørelse ikke kan undgås, og standarderne ligger fast, er den eneste udvej at forbedre resultatet/kvaliteten. Hvis denne antagelse holder, opnås kvalitetssikringen således uden direkte kontrol og sanktioner. En tankegang, regeringen følger op i sit aktuelle oplæg til en Kvalitetsreform ved at konkludere, at »udbredelse af akkreditering og kvalitetsudviklingsmetoder vil på sigt reducere behovet for tilsyn og kontrol« (Regeringen 2007: 93).

Sammenligninger (benchmarking) af sundhedsinstitutioner, fx på baggrund af indikatordata, foretages ikke i traditionel akkreditering (Frølich et al. 2000³⁶: 82), men i det danske tilfælde har det fra starten været et politisk ønske at kunne anvende Kvalitetsmodel-

len til dette formål: Således anføres i Økonomaftalen for 2002, hvor Kvalitetsmodellen lanceres, at »Standarderne skal muliggøre offentliggørelse og sammenligning«. Formålet med at sammenligne sygehusenes kvalitet er dels at frembringe information til brugerne i forbindelse med frit sygehusvalg, dels at fremme videndeling mellem sygehusene – og dermed faglig udvikling (fx Regeringen 2007: 93, 109). I modelbeskrivelsen præciseres, at sammenligning kan ske på de enkelte indikatorer på sygehus-, afdelings- eller specialniveau (Sundhedsstyrelsen 2004: 33). Det politiske ønske om at stille oplysninger om sundhedskvalitet til offentlig rådighed har i 2006 også givet sig udslag i etableringen af et »stjernesystem«, som på en selvstændig hjemmeside (www.sundhedskvalitet.dk) præsenterer og muliggør sammenligning mellem en række data om sygehuse og klinikkers kvalitet og service.³⁷

Heraf følger, at offentliggørelsen af Kvalitetsmodellens resultater indholdsmæssigt er mere omfattende, end hvad der kendes fra traditionel akkreditering. I USA offentliggøres (siden 1994) akkrediteringsrapporterne i en knap så detaljeret udgave som den, organisationen selv modtager (Frølich et al. 2000: 26). Den Danske Kvalitetsmodel fordrer offentliggørelse af: »data fra alle fælles indikatorer, anonymiserede egenrapporteringer og akkrediteringsrapporter med akkrediteringsstatus« (Sundhedsstyrelsen 2004: 32). Akkrediteringsrapporterne »bearbejdes med henblik på formidling i en form, der er egnet til offentliggørelse« (Ibid.) – hvorvidt kun rapportens form, og ikke dens indhold, berøres uddybes ikke i modelbeskrivelsen. Mediet for offentliggørelse er den offentlige sundhedsportal (sundhed.dk), hvilket i højere grad understøtter fremstillingen af Kvalitetsmodellen som et fælles, nationalt projekt, der tjener offentligheden, end publicering via sygehuses eller sygehusejeres hjemmesider eller Kvalitetsmodellens egen hjemmeside vil le gøre.³⁸

Endnu en væsentlig forskel mellem Kvalitetsmodellen og amerikansk akkreditering angår den karaktergivning (akkrediteringsstatus), som tildeles af de eksterne evaluatører. Hvor sygehuse i USA vurderes ud fra enten/eller-logik, hvor det er muligt at 'dumpe' (dvs. ikke opnå status som akkrediteret³⁹), anvendes i Danmark alene forskellige kategorier af 'akkrediteret'. Dette kan igen hænges sammen med akkrediteringens forskellige formål på den ene og den anden side af Atlanten: I USA godkendes et bestemt kvalitetsniveau, mens det i Danmark snarere er arbejdet med kvalitetsudvikling, der (søges fremmet og) anerkendes (i varierende grad).

Hvordan følges der op på akkrediteringsresultatet? En sundhedsinstitution kan med Kvalitetsmodellen tildeles status som hhv. 'akkrediteret', 'akkrediteret med anbefalinger' og 'akkrediteret med opfølgning'. De to sidstnævnte statuskategorier udtrykker manglende opfyldelse af kvalitetsstandarderne, men kun i de mest alvorlige tilfælde (akkrediteret med opfølgning) vil akkrediteringsrapporten blive fulgt op af et yderligere besøg fra de eksterne auditorer (mhp. at vurdere, om de anbefalede forbedringer er gennemført). Hverken i dens traditionelle eller danske udformning knyttes akkreditering af sundhedsinstitutioner sammen med egentlig intervention, i form af sanktioner i tilfælde af manglende/dårlig akkrediteringsstatus. Det ville kræve, at akkrediteringsorganisationen fik tillagt eller blev koblet til lovhjemlet autoritet, som det kendes fra eksempelvis uddannelsesområdet, hvor manglende opfølgning på evalueringer fra Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) kan medføre ministerielt påbud til uddannelsesinstitutionen, som i yderste konsekvens ligefrem kan miste sit statstilskud, hvis den ikke efterkommer påbudet.⁴⁰ I EVA's formål om at medvirke til kvalitetssikring og -udvikling indgår således et mere direkte kontrolelement end for Kvalitetsmodellens vedkommende.

Delkonklusion

Akkreditering fremstår i både dansk og amerikansk sammenhæng som et relativt 'blødt' (dvs. ikke-autoritativt) styringsredskab uden tilknyttede sanktionsmuligheder. Men konsekvensen af ikke at overholde kvalitetsstandarderne er i USA ret entydigt knyttet til den enkelte sundhedsinstitutions (manglende mulighed for økonomisk) overlevelse. I Danmark er incitamentsstrukturen mere flerstrengt: Institutionernes egeninteresse i at opnå et godt akkrediteringsresultat, den stadige overvågning, den eksterne evaluering og offentliggørelsen af resultater og sammenlignende oversigter samt de eventuelt afledte effekter heraf på brugernes frie valg, forventes tilsammen at vende institutionernes opmærksomhed mod kvalitetsarbejdet og have en disciplinerende virkning. Kvalitetsmodellen kobler central monitorering af et decentraliseret driftsområde og lokal organisatorisk læring med særlig vægt på sidstnævnte (man kan ikke 'dumpe', men kun forbedre sin akkrediteringsstatus).

4. Konklusion og perspektivering

I dette afsnit samles op på analyseresultaterne, som diskuteres med henblik på at nå frem til en overordnet karakteristik af Kvalitetsmodellen ud fra et styringsperspektiv, herunder besvare spørgsmålet om, hvilke elementer i modellen der peger i retning af statslig, politisk styring, og hvad der eventuelt understøtter en tese om (at der også kan være tale om) fagprofessionel selvregulering. I forlængelse heraf vurderes Kvalitetsmodellens reformpotentiale kort.

Opsamlingen foretages ud fra en vifte af fire forskellige styringslogikker, der kan ses som analytiske idealtyper, der hver især udtrykker én bestemt styringslogik i 'ren' form (mens virkelighedens styringsredskaber sandsynligvis oftest vil være en blanding af to eller flere logikker, jf. Ouchi 1980). De fire styringslogikker er: Hierarki, marked, netværk og klan/profession.⁴¹ Fokus er på først- og sidst-

nævnte styringslogik, idet antagelsen er, at træk fra hierarkisk styring betyder styringskompetence til den politisk-administrative stat, mens klan-/professionsstyring indebærer lægefaglig selvregulering.

Som vist i analysen indeholder Kvalitetsmodellen flere, og meget centrale, træk fra **hierarkisk** styring. Beslutningsstrukturen omkring modellens etablering og drift er indlejret i en hierarkisk institutionel ramme bestående af »the usual suspects« i form af de formelle politisk-bureaukratiske aktører på sundhedsområdet (centrale og decentrale sundhedsmyndigheder) og i regi af det fremherskende sundhedspolitiske beslutningsforum (Økonomiaftaleinstitutionen). De statslige aktører (særligt Sundhedsstyrelsen) indtager en ledende styringsrolle i udviklingen af Kvalitetsmodellen og får særlige beføjelser til at sikre et samspil mellem Kvalitetsmodellen og det gældende regelsæt på sundhedsområdet (selv om Kvalitetsmodellen ikke i sig selv kan opfattes som regelstyring). Kvalitetsmodellens driftsorganisation etableres som en offentlig organisation (finansieret af skattekroner og med stat og sygehusejere i bestyrelsen), og det hierarkiske setup understreges af, at det er obligatorisk for sundhedsvæsenet at implementere Kvalitetsmodellens evalueringskoncept. Den nationale standardisering og monitorering af sundhedsydelse, som Kvalitetsmodellen står for, kan også ses som det centrale hierarkiske niveau forsøgt på at udøve kontrol af sundhedsvæsenets decentraliserede aktiviteter (og heterogene praksis på kvalitetsområdet) uden at krænke armslængde-princippet. Kvalitetsmodellen baseres ligeledes på værdier knyttet til hierarkisk-demokratisk styring: Modellen er drøftet i en åben demokratisk proces med offentlig høring og inddragelse af de berørte parter. Endelig tillægges input fra borgerne i form af patientoplevelse kvalitet målt via patienttilfredshedsundersøgelser en vigtig betydning som kvalitetsparameter i Kvalitetsmodellens måleinstrumentarium.

Lad os herefter se på, om Kvalitetsmodellen også indeholder træk fra **klan- eller professionsstyring**. Selv om det ikke er lige så tydeligt som ved traditionel akkreditering, der er udsprunget fra og stadig er tæt knyttet til lægefaglige selskaber, viser analysen, at også den danske lægeprofession er 'uformel medbestyrer' af Kvalitetsmodellen. Den fagprofessionelle indflydelse har gjort sig gældende i udviklingen af de kvalitetsstandarder, som er kernen i Kvalitetsmodellen, og vil fortsat spille en stor rolle i implementeringen og driften af Kvalitetsmodellen qua det (politiske) valgte evalueringsdesign med selvevaluering som bærende element og akkreditering via peer review. Ligeledes vægtes formativ evaluering med lokal læring tungt, jævnfør traditionel akkreditering, hvor uddannelse af hospitalspersonalet indgår i akkrediteringsprocessen. Lægefaglige værdier indgår samtidig i Kvalitetsmodellens erfaringsmæssige basis i form af tidligere faglige kvalitetsprojekter og opbygget ekspertise.

Men det er ikke kun en hierarkisk- og professionslogik, der genfindes i Kvalitetsmodellen. Inden for den politisk-hierarkiske ramme ses også elementer af markedsstyring og, i mindre grad, netværksstyring.

Fra **markedet** stammer den grundlæggende brugerorientering, som Kvalitetsmodellen er udtryk for med intentionen om at skabe synlighed omkring kvaliteten af (især) sundhedsvæsenets output med offentliggørelse af indikatorer, evalueringsrapporter og benchmarking-sammenligninger af sygehuse mv. Herigennem skal Kvalitetsmodellen støtte op om de etablerede frit valgsordninger på sundhedsområdet, hvor borgerne kommunikerer via brug af deres 'exit'-muligheder. Der kan også antages at ligge en forventning om konkurrencefremme blandt sundhedsinstitutionerne i Kvalitetsmodellens tilbagemeldinger (og offentliggørelser) med sammenligninger. At etablere Kvalitetsmodellens driftsorganisation som en selvstændig aktør signa-

lerer samtidig (en vis) uafhængighed af både det politiske hierarki og fagprofessionelle miljø, om end det ligger langt fra den amerikanske akkrediteringsorganisations status som én ud af flere spillere på markedet for eksterne kvalitetsvurdering.

Moran (1999: 16) mener, at de vestlige sundhedsvæseners præg af, at åbne, ustabile **netværk** i disse år erstatter det traditionelle hierarkiske demokrati. Imidlertid synes dette udviklingstræk ikke at være så fremherskende en del af Kvalitetsmodellens styringskoncept, om end visse kendetegn kan tilskrives en netværks-logik. Selv om Kvalitetsmodellen udgår fra ét autoritativt beslutningsforum, har flere parter (faglige og videnskabelige) nemlig været inddraget i beslutningstagningsprocessen, hvilket kan opfattes som udtryk for, at modellens indhold er »forhandlet« i et netværk af offentlige og private sundhedsaktører. Endvidere fremhæves konsensus og dialog (fx mellem de eksterne auditorer og sundhedspersonalet) i beskrivelsen af, hvordan Kvalitetsmodellen skal fungere og videreudvikles, og vægten lægges generelt på tillid til den lokale kvalitetsudvikling på sundhedsinstitutionerne frem for direkte kontrol og sanktioner. På et overordnet plan ligger det historisk set korporatistiske forhold mellem stat og lægeprofession tættere på netværksstyring end på nogle af de andre nævnte styringslogikker.

Konkluderende fremstår Kvalitetsmodellen således som en *blanding* af flere styringslogikker. Inden for en hierarkisk ramme forankret i en offentlig kontekst overlades et væsentligt rum til professionsstyring, hvilket understøtter antagelsen om, at Danmark kan karakteriseres som en 'health care state', hvor stat og lægeprofession spiller tæt sammen. Men Kvalitetsmodellen indeholder samtidig klare markeds- og visse netværkstræk. En tilsvarende karakteristik af traditionel amerikansk akkreditering ville formentlig afdække en langt højere grad af professions-

styring inden for rammerne af et markedsbaseret samfund.

Et bud på en forklaring af Kvalitetsmodellens særlige styringsmæssige hybrid, og forskellen til dens amerikanske pendant, kunne netop tage udgangspunkt i de specifikke nationale institutionelle kontekster (jf. Blank & Bureau 2004, der tillægger disse forhold forklarende værdi for udformningen af sundhedssystemer).

I Danmark har vi en offentlig sundhedssektor, der er underlagt politisk regulering fra hhv. centrale og decentrale myndigheder, og et (endnu) meget begrænset privat sundhedsmarked uden væsentlige styringsaktører. Samtidig er der tradition for et tæt samspil mellem myndigheder og lægeprofession i udformningen af sundhedspolitik, idet informationsasymmetrien kan nødvendiggøre inddragelsen af faglig ekspertise i styring af den lægefaglige kerneydelse – og staten har langt hen ad vejen udvist tillid til den lægefaglige autonomi. I tillæg til denne historiske tradition for hierarki i netværk med professionsstyring har markedsløsninger været populære i den offentlige sektor lige siden New Public Management-bølgen startede med at brede sig fra udlandet i løbet af 1980'erne.

Den amerikanske sundhedssektor er modsat i overvejende grad et privat marked præget af mange konkurrerende aktører, heriblandt stærke lægefaglige selskaber, og uden en dominerende statslig styring.

Kan Den Danske Kvalitetsmodel på baggrund af ovennævnte karakteriseres som primært et politisk styringsredskab eller professionel selvregulering? Analysen synes ikke at give et entydigt svar. På den ene side kan Kvalitetsmodellen ses som indførelsen af *mere hierarkisk* styring (standardisering, overvågning, offentlige sammenligninger), men den åbner også muligheder for *større indflydelse til lægeprofessionen* (som skal

gennemføre evalueringerne og deltage i videreudviklingen af standarderne). Den videre implementering af Kvalitetsmodellen må forventes, før der kan findes yderligere belæg for udsagn i den ene eller anden retning. Til sammenligning endte et forsøg på at opnå en større grad af politisk styring med sundhedsområdet i Storbritannien (iflg. Salter 2004) med styrket professionel selvregulering og en svækket stat.

Ligesom uddannelsesområdets evalueringsmodel betegnes Kvalitetsmodellen som den *danske* model.⁴² I begge tilfælde er det til at få øje på nationale særtræk i evalueringskonceptet, også ud over titelniveauet. Således kan begge modeller ses som en lokal oversættelse af internationale evalueringsstandarde (jf. Røvik 1998) på hvert deres sektorområde – hybrider »mellem international inspiration og dansk selvforståelse« (Dahler-Larsen 2001: 159). Kvalitetsmodellen kobler traditionel (amerikansk) akkreditering med dansk indikatorarbejde og et benchmarking-formål på en hidtil uset måde. Samtidig står det nationale i modsætning til de hidtidige decentrale, ukoordinerede kvalitetsprojekter, som Kvalitetsmodellen bygger videre på, men også hæver sig op over og erstatter.

Står Kvalitetsmodellen for reform eller kontinuitet i forhold til den hidtidige styringspraksis på området? Heller ikke dette spørgsmål kan besvares med et enten/eller. Som nævnt i afsnit 2.1 er det politiske fokus på at måle kvaliteten af sundhedsydelser relativt nyt i Danmark, og Kvalitetsmodellen synes også at indebære en større grad af regulering af den lægefaglige praksis og 'kerneydelse' end hidtil set i dansk sammenhæng. Men samtidig fortsættes det institutionelle spor med politikudvikling i et samspil mellem stat og lægeprofessionelle interesser inden for en offentlig sektor-kontekst. Salter (2004) har slået til lyd for, at en omdefinering af et korporatistisk setup ikke nødvendigvis betyder en ny magtfordeling.

Man kan stille sig selv spørgsmålet, **hvorfor Kvalitetsmodellen indføres netop nu**. Der kan angives et sammenfald af flere årsager. Vi har set, at Kvalitetsmodellen fremstår som et statsligt initiativ. Netop den siddende regering har sat sundhed højt på sin politiske dagsorden (Regeringen 2001 og 2005) og iværksat reformer af sundhedsvæsenet mht. finansieringsmæssige, strukturelle, IT- og, altså også, kvalitetsmæssige forhold. For det *andet* har der i de seneste år været offentligt fokus på de fejl, der begås i sundhedsvæsenet. Den lægefaglige performance har traditionelt været reguleret via professionel selvregulering, men aktuelt har mediers og offentlighedens interesse for (påviste) fejl i sundhedsvæsenet udgjort et pres for politisk handling på området.⁴³ Kvalitetsmodellen kan ses som led i en politisk respons på dette pres om mere overvågning og tilsyn med sundhedspersoners virksomhed og kvaliteten i sundhedsydelserne.⁴⁴ For det *tredje* skal udviklingen af Kvalitetsmodellen som førnævnt ses på baggrund af, og som modtræk til, visse sygehusejeres gennemførelse af egne akkrediteringsprojekter, særligt H:S' akkrediteringsforløb, der startede i 1999 (herom bl.a. Røpke 2001). Og endelig, for det *fjerde*, kan man anskue indførelsen af akkreditering ud fra en sociologisk nyinstitutionel tese om, at der sker en spredning på tværs af organisationer, sektorer og lande af, hvad aktørerne inden for et felt på et givent tidspunkt anser for 'moderne' organisationselementer og styringsredskaber (se fx Røvik 1998). Akkreditering har inden for de sidste 15 år spredt sig til en række lande ud over dem, der traditionelt har anvendt metoden (USA, Australien og Canada) (Frølich et al. 2000; Heinskou 2005),⁴⁵ hvilket kan ses belæg for en sådan spredningsteori, hvor akkreditering også kan opfattes som led i den bredere 'evalueringsbølge' (jf. Dahler-Larsen 1998 og indledningen til denne artikel).

Samtidig med indførelsen af Kvalitetsmodellen står den danske sundhedssektor over for

en omfattende ændring af den institutionelle struktur, der har eksisteret siden kommunal-reformen i 1970. Hvorvidt regionaliseringen og den styrkelse af Sundhedsstyrelsen, som den nye Sundhedslov lægger op til, vil udgøre væsentligt nye styringsmæssige betingelser for Kvalitetsmodellen er et relevant spørgsmål, der imidlertid ligger uden for denne artikel at undersøge. Indtil videre synes Kvalitetsmodellen at udgøre et stadig vigtigere kort på hånden i statens udspil i den verserende kvalitetsdebat.

Litteratur

- Albæk, Erik & Olaf Rieper. 2001. »Evaluering i Danmark: Effektevaluering, monitorering og formativ evaluering«, i Dahler-Larsen, Peter & Hanne Kathrine Krogstrup (red.). *Tendenser i evaluering*. Odense: Odense Universitetsforlag, 130-140.
- Baldwin, R. & Cave, M. 1999. *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Bestyrelsen for den nationale epj-organisation. 2007. *Strategiske udviklingsveje for epj. Eksternt review af det hidtidige epj-arbejde*. København: Deloitte.
- Betænkning afgivet af Uddannelsesudvalget den 20. april 1999 over Forslag til lov om Danmarks Evalueringsinstitut. (Bet. af 20.4.99)
- Bureau, Viola. 2005. »Guidelines for Researching and Writing the First Set of Country Reports (Phase 1 of the Project)«, March 2005. *Governing Doctors – A Comparative Analysis of Pathways of Change*, SSF Project 2005-06«. Aarhus: University of Aarhus.
- Blank, Robert H. & Bureau, Viola. 2004. *Comparative Health Policy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Dahler-Larsen, Peter. 1998. *Den Rituelle Refleksion – om evaluering i organisationer*, 4. oplag. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Dahler-Larsen, Peter. 2001. »Monitorering af undervisning«, i Dahler-Larsen, Peter & Hanne Kathrine Krogstrup (red.). *Tendenser i evaluering*. Odense: Odense Universitetsforlag, 156-161.
- EPJ-Observatoriet. 2006. *Statusbeskrivelser for EPJ i amterne 2006*. Aalborg: EPJ-Observatoriet.
- Freeman, Richard. 2000. *The politics of health in Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Frølich, Anne et al. 2000. *Akkreditering af hospitaler: Metoder og erfaringer fra USA, Australien og Canada*. København: Evalueringscenter for Sygehuse.
- Fugleholm, Anne-Mette et al. 2004. »Kvalitetsvurdering i Sundhedsvæsenet I. Beslutningen om Den Danske Kvalitetsmodel«. *Ugeskrift for læger* 19(166) 1779-1783.
- Hansen, Hanne Foss. 2001. »Rejsende praksis«, i Dahler-Larsen, Peter & Hanne Kathrine Krogstrup (red.). *Tendenser i evaluering*. Odense: Odense Universitetsforlag, 109-129.
- Hansen, Signe Kristina & Jensen, Sara Dam. 2004. *Spillet om sygehusene – (re)centralisering af et decentralt velfærdsområde?*. Speciale ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Heinskou, Torben. 2005. »Akkreditering som ledelsesstrategi«. *Ugeskrift for Læger* 5(167) 536-538.
- Jacobsen, Dag Ingvar & Jan Thorsvik. 1997. *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Jørgensen, T.B. og Vrangbæk, Karsten (2004). *Det offentlige styringsunivers. Fra government til governance?* Magtudredningen.
- Kooiman, Jan. 2003. *Governing as Governance*. London: Sage.
- Kragh Jespersen, Peter. 2005. *Mellem profession og management. Ledelse i danske sygehuse*. København: Handelshøjskolen forlag.
- Moran, Michael. 1999. *Governing the health care state. A comparative study of the United Kingdom, the United States and Germany*. Manchester: Manchester University Press.
- North, Douglass C. 1990. »A Transaction Cost Theory of Policy«. *Journal of Theoretical Politics* 4(2) 355-367.
- Ostrom, Elinor. 1991. »Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity«. *The American Political Science Review* 1(85) 237-243.
- Ostrom, Elinor. 1999. »Institutional Rational Choice. An assessment of the Institutional Analysis and Development Framework.«, i Sabatier, Paul A. (ed.). *Theories of the Policy Process*. University of California, Davis. Boulder: Westview Press, 35-71.
- Ouchi, William G. 1980. »Markets, Bureaucracies, and Clans«. *Administrative Science Quarterly* (25) 129-141.
- Pierre, Jon. ed. 2000. *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Pierson, Paul. 2000. »Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics«. *American Political Science Review* 2(94) 251-267.

Regeringen og Amtsrådsforeningen. Div. år. »Aftaler om amternes økonomi«. København.

Regeringen. 2001. *Regeringsgrundlag 2001 : vækst, velfærd, formyelse*. København: Statsministeriet.

Regeringen. 2005. *Nye mål : regeringsgrundlag*. København: Statsministeriet.

Regeringen. 2007. *Bedre velfærd og større arbejds-glæde. Regerings strategi for høj kvalitet i den offentlige sektor*. København: Statsministeriet.

Røpke, Ian. 2001. *Akkreditering – en kvalitativ forandring?*. Speciale ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Røpke, Ian. 2003. »Akkreditering af de danske sygehuse – betyder nye ledelsesmæssige udfordringer«. *Tidsskrift for Dansk Sundhedsvæsen* 2(79) 62-66.

Røvik, Kjell Arne. 1998. *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårs-skiftet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.

Salter, Brian. 2004. *The New Politics of Medicine*. New York: Palgrave Macmillan.

Scharpf, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Colorado and Cumnor Hill, Oxford: Westview Press.

Schiøler. 2004. Interview med Thomas Schiøler, Projektsekretariatet for Den Danske Kvalitetsmodel, Sundhedsstyrelsen, den 22. september 2004. Interviewet gennemførtes i forbindelse med udarbejdelsen af nærværende artikel.

Sundhedsstyrelsen. 2004. »Den Danske Kvalitetsmodel for Sundhedsvæsenet – Modelbeskrivelse. Version 1.3, 20. december 2004«. København: Sundhedsstyrelsen.

Sundhedsstyrelsen. 2005. »Karsten Hundborg direktør for Den Danske Kvalitetsmodel«, Pressemøde af 8. april 2005, læst på www.sst.dk.

Sørensen, Eva. 2002. *Politikerne og netværksdemokratiet. Fra suveræn politiker til meta-guvernør*. København: Jurist- og Økonomforbundet.

Thune, Christian. 1999. »Den danske evalueringsmodel«. *Skolen i morgen* 2(3) 7-8.

Walshe, Kieran. 2003. *Regulating healthcare : a prescription for improvement*. Buckingham: Open University Press.

www.kvalitetsinstitut.dk. Hjemmesiden for Institut for Kvalitet og Akkreditering i Sundhedsvæsenet (IKAS).

Noter

1. Fremgår af diverse dokumenter på www.kvalitetsinstitut.dk - Institut for Kvalitet og Akkreditering i Sundhedsvæsenets hjemmeside.
2. Dette er til dels inspireret af en intern projektbeskrivelse til et igangværende forskningsprojekt med titlen "Governing Doctors" (Burau 2005), der ser på de samme tre styringsaspekter.
3. Det kan fx være navngivne læger, der har udtalt sig offentligt om Kvalitetsmodellen; sygehuslæger som gruppe; læger, der indgår i Kvalitetsmodellens korps af eksterne auditorer, m.fl. Afgørende er, at lægerne kan ses som repræsentanter for lægestanden og ikke fx primært for en myndighed i det politisk-administrative system (hermed udelukkes læger ansat i Sundhedsstyrelsen eller Projektsekretariatet for Kvalitetsmodellen, idet de antages først og fremmest at repræsentere Sundhedsstyrelsen).
4. og daværende amtslige (Amtsrådsforeningen og H:S).
5. Akkreditering af lægefagligt arbejde og sundhedsinstitutioner opstod som disciplin i USA i begyndelsen af det 20. århundrede. Her blev også den første akkrediteringsorganisation etableret. Den amerikanske akkrediteringstradition har lagt grunden til al senere sundhedsakkreditering, som først bredte sig til Australien og Canada, og siden til en række, også europæiske, lande (Frølich et al. 2000: 3, 9).
6. De teoretiske antagelser er primært inspireret af følgende teoretiske bidrag: Vedr. det 'integrerede aktørbegreb', der kobler en rationel og sociologisk aktørforståelse, se Ostrom 1991 og 1999; vedr. organisationer som kollektive aktører, se Scharpf 1997; vedr. historiske spor, se North 1990 og Pierson 2000.
7. Denne inddeling er inspireret af en tilsvarende oversigt over 'governing structures', som anvendes i førnævnte forskningsprojekt "Governing Doctors" (Burau 2005) og i Jørgensen og Vrangbæk 2004. Ouchi (1980) opererer med en lignende kategorisering: "Marked, bureaukrati og klan er tre distinkte mekanismer, som kan være til stede i varierende grad i enhver virkelig organisation" (Ouchi 1980: 298, vores oversættelse).
8. Fx at man ikke har tid til eller mulighed for at skaffe sig fuld information, ikke har kapacitet til at bearbejde al information, man får, og til dels er handlingsmæssigt 'bundet' af de institutionelle

- rammer i omgivelserne (se fx Jacobsen & Thorsvik 1997: 261).
9. Sundhedsstyrelsen 2004. "Den Danske Kvalitetsmodel for Sundhedsvæsenet - Modelbeskrivelse. Version 1.3 af 20. december 2004". Denne version er stadig den officielt gældende modelbeskrivelse, som dog vil blive ændret i takt med Kvalitetsmodellens udvikling (www.kvalitetsinstitut.dk).
 10. Om udviklingen i forhandlingsdagsordenen vedr. økonomiaftalerne, se bl.a. Hansen & Jensen 2004.
 11. Kvalitetsmodellen bygger videre på de foregående års arbejde med kvalitetsudvikling i hele sundhedsvæsenet, på både centralt og decentralt niveau (processen beskrives i fx Fugleholm et al. 2004). Men initiativet til at etablere en samlet kvalitetsmodel på området er statsligt.
 12. Hvis man ser bort fra, at læger som ansatte i projektsekretariat og Sundhedsstyrelsen (herunder medicinaldirektøren) har deltaget i udviklingen af modellen, og udelukkende fokuserer på læger uden for det politisk-administrative system.
 13. Kvalitetsmodellen består af såkaldt 'Generelle', 'sygdomsspecifikke' og 'organisatoriske' standarder (Sundhedsstyrelsen 2004), hvilket uddybes i artiklens afsnit *Hvad styres?* De sundhedsvidenskabelige selskaber har (ifølge Heinskou 2005) formuleret de sygdomsspecifikke standarder.
 14. Moran (1999) anvender begrebet 'the health care state' som udtryk for den interdependens, hvor lægeprofessionelle og statslige interesser er tæt sammenvævet – staten er afhængig af lægerne for at kunne tilbyde de sundhedsydelser, der kendetegner en velfærdsstat, mens lægerne omvendt får deres professionelle legitimitet (autorisation) fra staten. Moran mener, at dette institutionelle setup er kendetegnende for et bredt udsnit af de vestlige lande, og påpeger, at det grundlæggende er i modstrid med demokratiske værdier.
 15. Salter (2004) ser sundhedspolitik som udformet inden for et korporatistisk setup af 'a triangle of forces' bestående af stat, læger og civilsamfund.
 16. Akkreditering betyder inden for sygehusledelse "en uafhængig organisations/instituts undersøgelse af og bekræftelse på, at et sygehus lever op til et antal forud fastlagte standarder" (Frølich et al. 2000).
 17. Økonomiaftalen for 2005 anfører, at "I det omfang Sundhedsstyrelsen på baggrund af faglige anbefalinger, nuværende lovgivning mv., finder det nødvendigt at komme med specifikke krav til indholdet i Den Danske Kvalitetsmodel for Sundhedsvæsenet, fx krav til standarder og indikatorer, indarbejdes de i modellen."
 18. Selvevaluering spiller ligeledes en fremtrædende rolle i den akkrediteringspraksis, der finder sted i bl.a. Canada og Australien, men som sagt ikke i USA (Frølich et al. 2000).
 19. Inden Kvalitetsmodellen blev lanceret, havde H:S og Sønderjyllands Amt gennemført hvert deres akkrediteringsprojekt ud fra forskellige udenlandske akkrediteringsmodeller – H:S valgte den amerikanske model, Sønderjyllands Amt den skotske.
 20. En dansk pendant kan genfindes på uddannelsesområdet, hvor det tidligere Evalueringscenter for de videregående uddannelser siden er videreført i større skala i Danmarks Evalueringsinstitut, der skal evaluere al undervisning og uddannelse under Undervisningsministeriet.
 21. En standard defineres som "et sæt af foruddefinerede krav. Standarderne vedrører sundhedsydelser og aktiviteter" (Sundhedsstyrelsen 2004: 8).
 22. Den generelle, nyere udvikling inden for akkreditering er en stigende anvendelse af resultatmåling og indikatorer, (Frølich et al. 2000), men pointen her er at fremhæve træk ved traditionel akkreditering som sammenligningspunkt for den danske Kvalitetsmodel.
 23. Baseret på overskrifter for JCAHO's grupper af standarder anført i Frølich et al. 2000: 18.
 24. Ligesom der endnu ikke er påvist nogen videnskabelig dokumentation for, at akkreditering fremmer kvaliteten af sundhedsydelserne (Frølich et al. 2000: 4).
 25. Således er den efter planen væsentligste datakilde: Elektronisk patientjournal (EPJ) (Sundhedsstyrelsen 2004: 28), på nuværende tidspunkt ikke færdigudviklet og dermed heller ikke -implementeret (se bl.a. EPJ-Observatoriet 2006 og Bestyrelsen for den nationale epj-organisation 2007).
 26. Hvilket dog modificeres af det førnævnte forhold, at de kliniske standarder er udarbejdet af/i samarbejde med lægerne selv.
 27. Defineret som "operationelt målbare variabler, der belyser kvaliteten af en aktivitet i sundhedsvæsenet" og er "knyttet til en standard" (Sundhedsstyrelsen 2004.: 17).
 28. Hvor traditionel akkreditering som nævnt mest måler struktur- og proces-kvalitet.

29. Traditionel akkreditering opererer som sagt med langt flere standarder end Kvalitetsmodellen.
30. Kvalitetsudvikling i sundhedsvæsenet blev tidligere beskrevet som "de tusind blomster" som et billede på de mange spredte, ukoordinerede projekter, der dukkede op, se fx Røpke 2003.
31. Albæk & Rieper (2001) sonderer mellem tre hovedtyper af evalueringer: Effektevalueringer, monitorering og formativ evaluering.
32. I USA sigtes også på stigende brug af kontinuerlig akkreditering, så man undgår 'peaks' omkring akkrediteringstidspunktet, men får en vedvarende høj kvalitet, forbundet med stigende brug af indikatormålinger (Frølich et al. 2000: 28).
33. I den danske sundhedssektor foretages også uanmeldte kontrolbesøg, fx ifm. embedslægernes årlige tilsyn med sundhedsforholdene på de kommunale plejehjem.
34. At dette perspektiv indgik i grundlaget for Kvalitetsmodellen beskrives i fx Fugleholm et al. 2004.
35. Der kan lægges faglige (krænkelser af faglig stolthed), økonomiske (hvis informationen anvendes af patienter ifm. frit sygehusvalg) og sociale (omverdenens anerkendelse) motiver til grund for en sådan adfærdsregulerende virkning.
36. I rapportens forord fraråder Frølich et al. (2000) ligeledes, at akkreditering anvendes som benchmarking-redskab.
37. Sundhedskvalitet.dk planlægges udbygget i både bredden (med inddragelse af hele sundhedsvæsenet) og dybden (med oplysninger om flere kvalitetsparametre) - se fx Regeringen 2007.
38. Offentliggørelse af institutionernes eventuelle supplerende oplysninger kan dog ske på egne hjemmesider (Sundhedsstyrelsen 2004: 33).
39. Selv om det i praksis sjældent sker, fx var der i 1998 ikke nogen hospitaler, som ikke blev akkrediteret (Frølich et al. 2000: 25).
40. Ifølge Lov om Danmarks Evalueringsinstitut, kap. 2. I praksis er der dog ikke tradition for at benytte sådanne sanktioner, heller ikke på uddannelsesområdet, og det må antages kun at ske i yderst sjældne tilfælde.
41. Oversigten stammer fra et bilag med 'governing structures' (det, vi kalder 'styringslogikker') til projektbeskrivelsen til forskningsprojektet "Governing Doctors" (Burau 2005). Bilaget består af en matrix med de fire styringslogikker: 'Hierarchy', 'Market', 'Network' og 'Clan/profession', samt angivelse af, hvad der typisk kendetegner logikkerne ift. tværgående styringsvariable som 'organization', 'steering mechanisms', 'values and cognitive frames' samt 'change dynamics'.
42. Den tidl. direktør for Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) Christian Thune lægger i sin artikel "Den danske evalueringsmodel" (Thune 1999) kraftig afstand til den rangordning af uddannelsesinstitutioner, som er kendt i udlandet. Og i det lovforberedende arbejde ses EVA som en mulighed for at foretage evalueringer efter specifikt danske evalueringskriterier defineret som "såkaldte bløde værdier som evnen til samarbejde, demokrati, sociale hensyn mv." (Bet. af 20.4.99).
43. Både enkeltsager og generel offentliggjort statistik om fejl i sundhedsvæsenet har på det seneste været store mediesager i Danmark, fx på det plastikkirurgiske område. Ved konstatering af fejl retter mediers og offentlighedens opmærksomhed sig primært mod myndighedernes og politikernes rolle.
44. Dette svarer til den institutionalisering af den statslige overvågnings-, evaluerings- og standardiseringsvirksomhed, der er set i Storbritannien som følge af et lignende pres på det politiske niveau fra medier og offentlighed (Salter 2004: 129 ff.).
45. Heinskou (2005) anfører i sin artikel en "undren over, at et enkelt ledelsesredskab kan få en så entydig, monoman, næsten naturgiven og uafviselig karakter", hvilket kan afspejle, hvordan der kan gå 'mode' i et bestemt organisationselement.

Abstracts

Empatisk europæisk og effektiv nord-amerikansk integrationspolitik

Gunnar Viby Mogensen, cand. polit. og dr. phil., gæsteforsker i Danmarks Statistik

Emphatic European and efficient North American integration policies

The recent Danish Commission on Welfare has pointed to the very heavy burden on the public finances in the future of the bad Danish experiences with integration on the labour market of immigrants from the developing world. The employment/population ratio has in the last decades been on the level of 75-80 percent for Danes, but below 50 for this dominant part of immigration to Denmark. On the background of this employment gap, a review is given of recent economic literature on the far more successful integration of these immigrant groups in USA and Canada.

American and Canadian economists – including in the case of both countries George J. Borjas – are shown often to write on the integration process on a pessimistic note, especially because the possibility for family reunion has led to a strong tendency for family creation and thus »chain immigration« from poor countries in Latin America and Asia, leading to a heavy increase in the number of immigrants arriving in North America with only low levels of education.

Nevertheless, the research literature shows that measured by the employment gap between these immigrants and natives, the integration results in USA and Canada are far

better than in Northwestern Europe. In Denmark in most recent years, the low levels of unemployment, and a copying of the Canadian quality test of immigrants as well as of the American interest for keeping at least a certain element of economic incentives in the welfare systems, have worked together to reduce the employment gap for immigrants from the poor world – although the gap in Denmark remains one of the largest in the Western world.

Udenlandsk arbejdskraft i Danmark

Nikolaj Malchow-Møller, CEBR
og Syddansk Universitet
Jakob Roland Munch, Københavns
Universitet og CEBR
Jan Rose Skaksen,
Copenhagen Business School og CEBR

Immigrant labour in Denmark

This article analyses the character of the immigration to Denmark with a particular focus on the recent immigration from Eastern Europe following the EU enlargement in May 2004. We show that the share of immigrants among wage workers in Denmark has increased from below 3 % to around 5 % over the last 10 years. Furthermore, after the EU enlargement, the share of immigrants from Eastern Europe has increased. Immigrants are in general concentrated on fewer industries and job types than native workers. In particular the unskilled native workers have been exposed to increased competition from immigrants in the labour market, although less so when we consider the immigration from Eastern Europe. Finally, our analysis of the

wage consequences of immigration shows that there is a negative effect on the wages of native workers when the share of immigrants in their own skill-group increases.

Europæernes syn på udenlandsk arbejdskraft

Hans Jørgen Nielsen, lektor og pensionist
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

European attitudes towards immigrant labour

This article focuses on West-European attitudes towards immigrant workers. A Danish survey suggests that there can be a substantial difference between opinions on refugees and opinions on labour immigrants and this distinction is applied in an analysis of attitudes in the EU-15 countries plus Norway and Switzerland. The main data-basis is the European Social Survey, supplemented by a 2000-survey from EUMC. The article studies acceptance of immigration, criteria for immigration, the position of guest workers in the labour market and the consequences of immigration. It is concluded that the three Scan-

dinavian Countries Sweden, Norway and Denmark (much less Finland) is characterised by positive attitude toward immigrant labour.

Den danske Kvalitetsmodel for sundhedsvæsenet. Regulering, politik og profession

Karsten Vrangbæk, Institut for
Statskundskab, Københavns Universitet
Sara Røpke, Sundhedsstyrelsen

The Danish programme for quality assessment in health care

Regulation, politics and profession

Quality has been a central theme in the international health policy debate over the past decade. This paper analyses »The Danish program for quality assessment in health care« which is an ambitious national programme for regulation of quality in health care. The program for quality assessment is analysed in regards to the relationship between internal professional and external administrative regulation. Three core issues are illuminated: Who regulates, what is regulated and what are the mechanisms for regulation?