

Anmeldelser

Gunnar Viby Mogensen og Poul Chr. Matthiessen (red.), *Integration i Danmark omkring årtusindskiftet. Indvandrernes møde med arbejdsmarkedet og velfærdssamfundet*, Århus: Aarhus Universitetsforlag, 2000, 490 s., kr. 348,00.

I Danmark eksisterer der tre modeller til forklaring af indvandrernes integrationsvanskeligheder. Den første model, som man kan betegne som den nationale konsensus, går ud på, at den danske social- og arbejdsmarkedspolitik er hensigtsmæssig, samtidig med, at indvandrernes kulturelle baggrund forhindrer integration. Ifølge den anden forklaringsmodel virker det danske velfærdssystem efter hensigten, men arbejdsgivernes diskrimination og den generelle racisme forhindrer integrationen. Den tredje model fokuserer på arbejdsmarkedets og det sociale systems strukturelle problemer og benægter ikke, at der kan være en kerne af sandhed i de første to modellers påstande. Kongstanken i denne model er, at det danske velfærdssystem har en række karakteristika, som er med til systematisk at udstøde en del ufaglærte danskere og udlændinge: Hvis man vil integrere eller genintegrere dem på arbejdsmarkedet, bør man reformere velfærdssystemet.

Den første models løsningsforslag går ud på at udvikle endnu flere velfærdstatsinstitutioner, der kan tage hånd om indvandrerne. Den anden model, der fokuserer på racismen, kalder på moralsk opsang, mere oplysning og positiv særbehandling af indvandrere ved for eksempel etniske kvoter. Den tredje model lægger op til at reformere systemet for at lette integrationen blandt andet på arbejdsmarkedet. De forslag, som tilhængere af denne model er kommet med, er inspireret af de tiltag, som danske forskere gennem årene har foreslået for at integrere marginaliserede og svage grupper generelt.

De første to modeller har traditionelt været de dominerende paradigmer. Der har manglet analyser, som tager udgangspunkt i den tredje forklaringsmodel og undersøger mulige strukturelle faktorer, der vanskeliggør integration. Det er denne mangel, Rockwool Fondens Forskningsenheds undersøgelser råder bod på, da de netop belyser og diskuterer forholdet mellem indvandring og velfærdsstaten.

På grund af sin omfordeling af rigdommen er velfærdsstaten tvunget til at være et (delvist) lukket system, der begrænser rettigheder og ydelser til sine egne borgere. Imidlertid kan den ikke lukke sig hermetisk ind i en global økonomi karakteriseret ved konkurrence, gensidig afhængighed og ekstrem ulighed. Men indvandrere må nødvendigvis blive en (fungerende) del af systemet. Man kan her fristes til at tænke, at integrationspolitikken nok med tiden skal komme til at virke efter hensigten, og at der derfor ingen grund er til at gennemføre radikale reformer. Imidlertid modsiges denne tankegang af det overordnede - og deprimerende - billede i denne bog. En af de mest foruroligende konklusioner er, at integration er blevet vanskeligere og ikke lettere. De senest ankomne synes at have det beskæftigelsesmæssigt sværere end de, der ankom tidligere. Efter ti års ophold havde indvandrere, der kom til Danmark mellem 1988 og 1990, stadig ikke

Anmeldelser

Gunnar Viby Mogensen og Poul Chr. Matthiessen (red.), *Integration i Danmark omkring årtusindskiftet. Indvandrernes møde med arbejdsmarkedet og velfærdssamfundet*, Århus: Aarhus Universitetsforlag, 2000, 490 s., kr. 348,00.

I Danmark eksisterer der tre modeller til forklaring af indvandrernes integrationsvanskeligheder. Den første model, som man kan betegne som den nationale konsensus, går ud på, at den danske social- og arbejdsmarkedspolitik er hensigtsmæssig, samtidig med, at indvandrernes kulturelle baggrund forhindrer integration. Ifølge den anden forklaringsmodel virker det danske velfærdssystem efter hensigten, men arbejdsgivernes diskrimination og den generelle racisme forhindrer integrationen. Den tredje model fokuserer på arbejdsmarkedets og det sociale systems strukturelle problemer og benægter ikke, at der kan være en kerne af sandhed i de første to modellers påstande. Kongstanken i denne model er, at det danske velfærdssystem har en række karakteristika, som er med til systematisk at udstøde en del ufaglærte danskere og udlændinge: Hvis man vil integrere eller genintegrere dem på arbejdsmarkedet, bør man reformere velfærdssystemet.

Den første models løsningsforslag går ud på at udvikle endnu flere velfærdsstatsinstitutioner, der kan tage hånd om indvandrerne. Den anden model, der fokuserer på racismen, kalder på moralsk opsang, mere oplysning og positiv særbehandling af indvandrere ved for eksempel etniske kvoter. Den tredje model lægger op til at reformere systemet for at lette integrationen blandt andet på arbejdsmarkedet. De forslag, som tilhængere af denne model er kommet med, er inspireret af de tiltag, som danske forskere gennem årene har foreslået for at integrere marginaliserede og svage grupper generelt.

De første to modeller har traditionelt været de dominerende paradigmer. Der har manglet analyser, som tager udgangspunkt i den tredje forklaringsmodel og undersøger mulige strukturelle faktorer, der vanskeliggør integration. Det er denne mangel, Rockwool Fondens Forskningsenheds undersøgelser råder bod på, da de netop belyser og diskuterer forholdet mellem indvandring og velfærdsstaten.

På grund af sin omfordeling af rigdommen er velfærdsstaten tvunget til at være et (delvist) lukket system, der begrænser rettigheder og ydelser til sine egne borgere. Imidlertid kan den ikke lukke sig hermetisk ind i en global økonomi karakteriseret ved konkurrence, gensidig afhængighed og ekstrem ulighed. Men indvandrere må nødvendigvis blive en (fungerende) del af systemet. Man kan her fristes til at tænke, at integrationspolitikken nok med tiden skal komme til at virke efter hensigten, og at der derfor ingen grund er til at gennemføre radikale reformer. Imidlertid modsiges denne tankegang af det overordnede - og deprimerende - billede i denne bog. En af de mest foruroligende konklusioner er, at integration er blevet vanskeligere og ikke lettere. De senest ankomne synes at have det beskæftigelsesmæssigt sværere end de, der ankom tidligere. Efter ti års ophold havde indvandrere, der kom til Danmark mellem 1988 og 1990, stadig ikke

en erhvervsfrekvens på højde med den, som indvandrere ankommet mellem 1979 og 1980 havde allerede efter at have været i Danmark i fem år. Og erhvervsfrekvensen synes foreløbig at være endnu lavere for indvandrere ankommet mellem 1993 og 1995. Generelt er indvandrernes beskæftigelsessituation blevet forværret i perioden 1985-1998, især for kvindelige indvandrere fra ikke-vestlige lande. Det kan både skyldes, at det danske arbejdsmarked er blevet vanskeligere tilgængeligt for indvandrere på grund af voksende kvalifikationskrav og mindre rummelighed, men det kan også skyldes, at indvandrergruppen i 1998 var helt anderledes sammensat end i 1985. Der er mindre brug for ufaglært arbejdskraft end tidligere, og den arbejdskraft, indvandrerne kan tilbyde, består for en meget stor dels vedkommende af ufaglært arbejdskraft. Ifølge Rockwool Fonden er begge dele tilfældet.

Hvis man endelig insisterer på, at problemerne med tiden vil løses, bare den traditionelle integrationspolitik får lov til at virke, kan man påpege, at højkonjunktoren gennem de sidste fire år *har* fået ledigheden til at falde - også for flygtninge og indvandrere. Men en meget stor del af indvandrere og flygtninge fra ikke-vestlige lande er stadig ikke i arbejde, men fortsat på diverse former for overførselsindkomst. Kun 41 pct. af indvandrerne fra ikke-vestlige lande var i beskæftigelse (inklusive aktivering) i 1999, mens beskæftigelsesfrekvensen for danskerne var 75 pct. (i begge tilfælde målt på de 16-66-årige). De sidste fire-fem års højkonjunktur har kun løftet indvandrernes beskæftigelsesniveau op fra lidt under til lidt over halvdelen af danskernes beskæftigelsesfrekvens. Indvandrernes beskæftigelsesfrekvens er altså markant lavere end for 15 år siden.

I debatten nævnes ind imellem, at Danmark som alle andre vestlige lande er nødt til at åbne op for endnu mere indvandring, da de kommende store generationer af ældre vil betyde mangel på arbejdskraft. Men hvis ikke man gør arbejdsmarkedet mere rummeligt, vil endnu mere (ufaglært) indvandring næppe være en del af løsningen, men blive en del af problemet. Forudsætningen for, at indvandring skal løse vores forsørgelsesproblemer, er selvsagt, at indvandrerne i det mindste i en periode af deres liv bliver nettobidragydere til velfærdssamfundet. Rockwool Fondens forskere beregner, at flygtninge og indvandrere fra ikke-vestlige lande kostede danske skatteydere omkring ni milliarder kroner i både 1997 og 1998. Hvis man også tilføjer omkostningerne i præ-asylfasen, bliver tallene godt ti milliarder kroner i begge år. Måske er dette tal for meget eller for lidt, men det må for at sættes i relief tilføjes, at det svarer til næsten én pct. af bruttonationalproduktet og i runde tal til en fjerdedel af omkostningerne ved at drive de danske hospitaler. Det kan også tilføjes, at omkring fem pct. af borgerne, som er af ikke-vestlig oprindelse, modtager 38 pct. af de samlede udgifter til kontanthjælp.

Den vigtigste årsag til, at det offentlige bruger så mange penge på indvandrere og flygtninge fra de ikke-vestlige lande, er, at de som nævnt står uden for arbejdsmarkedet, og derfor ikke kan forsørge sig selv. Man har i længere tid diskuteret, hvorfor så mange af dem har vanskeligheder med at få arbejde. Man kan dele årsagerne hertil op i problemer ved henholdsvis arbejdsmarkedets udbud og efterspørgsel. Førstnævnte handler om de etniske minoriteters kvalifikationer som arbejdskraft og deres incitament til at søge og tage arbejde og

sidstnævnte om arbejdsmarkedets måde at fungere på, og hvorvidt der er tale om etnisk diskrimination.

I den offentlige debat har man haft det indtryk, at diskrimination spiller en afgørende rolle. På den anden side har man haft en tendens til overse – nærmest tabuere - incitaments- og strukturproblemer. Ifølge Rockwool Fondens forskere spiller diskrimination naturligt nok en vis rolle, men tilsyneladende ikke så meget, som man i offentligheden har gjort det til. "Kun" ca. 39 pct. af de interviewede indvandrere giver udtryk for, at de har fået afslag på et job som følge af diskrimination, og halvdelen af denne gruppe har i øvrigt senere fået et job. Forfatterne mener desuden, at noget af den oplevede diskrimination kan være "generel" diskrimination, som også etniske danskere kan opleve som følge af køn, alder, dialekt, udseende eller lignende. I en anden undersøgelse blandt danskere svarer 20 pct. nemlig, at de føler, at de har oplevet diskrimination ved ansøgning om job.

Indvandrere fra ikke-vestlige lande er i vidt omfang beskæftiget i ufaglærte lavtlønsjobs. Rapporten dokumenterer i den forbindelse, at 21 pct. af de beskæftigede a-kassemedlemmer blandt indvandrere og efterkommere i 1998-1999 direkte sætter penge til ved at gå på arbejde - i forhold til at være fuldtidsledige på dagpenge. Desuden tjener 36 pct. mindre end 500 kroner ekstra om måneden. Tilsvarende tal for hele befolkningen var i 1996 henholdsvis ti og 20 pct. 20-25 pct. af de ledige indvandrere og efterkommere mener selv, at de vil tabe penge, hvis de kommer i arbejde. Men eftersom manglende økonomisk udbytte - i hvert fald på kort sigt - ikke har kunnet kvæle de beskæftigedes lyst til at være i arbejde, konkluderer forfatterne, at de manglende økonomiske incitamenter ikke tilnærmelsesvis har nogen dominerende betydning.

Ifølge forfatterne er danskkundskaberne det, der har den afgørende betydning for, om det lykkes indvandrere at komme ind på arbejdsmarkedet. Blandt indvandrere, der taler godt dansk, er nemlig en markant større del i beskæftigelse. For kvinder er det 59 pct. mod otte pct. blandt dem, der er meget dårlige til dansk. For mændenes vedkommende er de tilsvarende tal 67 pct. og 21 pct. Selvom sprogkundskaber har så stor betydning for integrationen, viser interviewundersøgelsen, at en betragtelig del af indvandrerne vurderes at have "dårlige" danskkundskaber: 38 pct. af de kvindelige og 29 pct. af de mandlige indvandrere og efterkommere vurderes at have dårlige danskkundskaber, noget, der også blokerer for at anvende en eventuel uddannelse fra hjemlandet.

Et spørgsmål, som undersøgelsen ikke tager stilling til, men som den fremtidige forskning bør undersøge, er, hvorfor så mange indvandrere og efterkommere tilsyneladende mangler motivation til at lære bedre dansk. Sociolinguister siger, at folk ofte lærer et fremmedsprog, hvis de har en økonomisk, psykisk eller social motivation som for eksempel social mobilitet, større indtjening, højere prestige eller nemmere kontakt med omverdenen. Det sociale sikkerhedsnet og skattesystemet kan muligvis indebære, at afkastet ved at få forbedrede sprogkundskaber er meget lille. Der kan altså være en sammenhæng mellem incitamenterne til at tilegne sig "human kapital" og velfærdsydelsestørrelse.

For det andet bør man analysere, hvorvidt skattesystemet påvirker de ufaglærtes økonomiske incitament til at søge på det legale arbejdsmarked og

arbejdsgiveres incitament til at oprette lavtlønsarbejdspladser på det legale marked. Meget tyder på, at der i Danmark allerede til en vis grad eksisterer parallelle arbejdsmarkeder for ufaglærte jobs: Det legale og det sorte, hvor man ikke betaler skat af arbejdskraften, og hvor timelønnen svinger mellem 30 til 60 kroner.

Rockwool Fondens undersøgelser har forstærket og bidraget til den positive tendens i den danske forskning til at diskutere og belyse problemerne vedrørende indvandring på en nøgtern og ikke-moraliserende måde. Bogen stiller en række spørgsmål, som man i lang tid har savnet i forskningen, og som man så småt er begyndt at betragte som vigtige og legitime. Det er forfriskende at læse analyser, hvis udgangspunkt er, at både indvandrere og danskere i princippet er rationelt tænkende og handlende aktører og ikke ofre for overordnede magter og strukturer, uanset om de hedder globalisering, internationalisering, uansvarlige politikere, forførende medier eller racistiske arbejdsgivere. Fremtidig forskning må udbygge og uddybe de spørgsmål, som forskningsenheden rejser.

Mehmet Ümit Nedef
Center for Mellempøst-studier
Syddansk Universitet

Johannes Andersen, Jørgen Goul Andersen og Lars Torpe, *Hvad folket magter - Demokrati, magt og afmagt*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2000, 304 s., kr. 295,00.

Bogen er en del af *DemokratiProjektet*, hvor flere bøger allerede er udkommet, og flere er undervejs. *Hvad folket magter* udgør et resultat fra delprojektet *Demokrati fra neden*, og kan på mange måder ses som en videreføring og videreudvikling af de overvejelser, der blev udtrykt i bogen *Medborgerskab - demokrati og politisk deltagelse* (Johannes Andersen et al., Systime, 1993). Ved at sætte fokus på demokratisk engagement opdaterer bogen tidligere undersøgelser om politisk deltagelse, samtidig med at den formår at bidrage med flere interessante vinkler og relevante spørgsmål i forhold til det danske demokrati.

Indledningskapitlet giver en oversigt over bogens centrale begreber, overordnede scenarier og præsenterer fire fokuspunkter: *political efficacy*, demokratisk engagement, demokratisk identitet og deltagelse. Vægtningen vidner om, at man roligt kan placere bogens forfattere inden for den deltagelsesdemokratiske tradition, som har været på hurtig fremmarch i det seneste årti, blandt andet i formen deliberativt demokrati.

Efter at Jørgen Goul Andersen i kapitel 2 præcist har redegjort for undersøgelsens metodiske finesser, giver Johannes Andersen et bredt beskrivende overblik over de politiske deltagelsesmønstre på især lokalt niveau. Undersøgelsen konkluderer forsigtigt, at den politiske deltagelse er steget op gennem 1990'erne, men er dog forbeholdende over for, om 1998, hvor undersøgelsen blev gennemført, var et atypisk år med både storkonflikt på arbejdsmarkedet, Folketings- og Europa Parlamentsvalg mv. Sammenhængen mellem den stigende tendens i del-