

# Redaktionelt forord

Indvandring og integration af udlændinge har i årtier været et vigtigt tema i dansk politik. Adskillige valgkampe har været domineret af udlændingepolitikken, og udlændingepolitikken har ført kiler ned mellem partierne i de to blokke – og endda ned i de enkelte partier. Sommerens og efterårets politiske udspil og debatten om det øgede antal flygtninge viser, at temaet fortsat er sprængfarligt med potentiale for at skabe splittelse og nye fronter i dansk politik. Netop derfor er det vigtigt med et ordentligt videngrundlag, så diskussioner og beslutninger ikke bliver baseret på myter og antagelser. Dette temanummer af Samfundsøkonomen trækker trådene op og præsenterer forskning og fakta inden for en række problemstillinger, som også kan forventes at blive aktuelle i de politiske debatter om indvandring og integration frem mod det kommende folketingsvalg.

Den første artikel er en oversigtsartikel, hvor *Torben Traneæs* giver et historisk rids af, hvordan indvandringen til Danmark er blevet reguleret siden 1950'erne, med hovedvægt på udviklingen fra vedtagelsen af udlændingeloven i 1983. I 1980'erne og 1990'erne var indvandringen til Danmark fra ikke-vestlige lande domineret af familiesammenførte og flygtninge, hvoraf mange har været lavt uddannet og har haft svært ved at komme ind på arbejdsmarkedet. Artiklen beskriver, hvordan det er lykkedes at ændre sammensætningen af indvandringen, så langt de fleste opholdstilladelser i dag udstedes til personer, der kommer til Danmark på grund af arbejde eller uddannelse. Omvendt problematiseres tendensen til, at gabet i beskæftigelsesgraden mellem danskere og ikke-vestlige indvandrere vokser, som man har set siden begyndelsen af finanskrisen. Udviklingen i udlændingepolitikken kobles således tæt sammen med analyser af behovene på arbejdsmarkedet og de nytilkomnes muligheder for at bidrage positivt til finansieringen af velfærdssamfundet.

Netop sammenhængen mellem indvandring og arbejdsmarked er afsættet for *Mette Fogeds* artikel. Hun problematiserer den forestilling, at lavtuddannet indvandring har store negative effekter for den oprindelige befolkning med lavt kvalifikationsniveau, fx i form af fortrængning fra arbejdsmarkedet. Ifølge økonomisk teori kan indvandring af både højt- og lavtuddannet arbejdskraft overordnet set have positive effekter for arbejdsmarkedet, og gevinsterne stiger, jo mere forskellige de nytilkomne er fra den oprindelige befolkning. Ideen bag dette er, at identiske indfødte vil opleve lønpres på grund af det større udbud af deres kompetencer, mens produktiviteten øges i komplementære erhverv. Hvis lønmodtagere har multiple færdigheder, der er relevante for arbejdsmarkedet, og hvis indfødte

og nytilkomne indvandrere adskiller sig systematisk mht. disse færdigheder, kan en specialisering finde sted selv inden for grupper med samme uddannelse og erhvervs erfaring. Gennem empiriske analyser viser hun, at indvandringen til Danmark fra ikke-vestlige lande har små eller endog positive effekter. Indvandringen giver således anledning til, at lavtuddannede danskere får mere komplekse job.

*Søren Kaj Andersen* og *Jonas Felbo-Kolding* ser i den tredje artikel mere specifikt på indvandringen fra Øst- og Centraleuropa siden EU-udvidelserne i 2004 og 2007 og de udfordringer, de mere end 82.000 arbejdsmigranter medfører for den danske aftalemodel på arbejdsmarkedet. Spørgsmålet om social dumping har fyldt meget i den offentlige debat, og analyser bekræfter, at øst- og centraleuropæerne generelt har lavere lønninger end danskerne, og at der er betydelige udfordringer i nogle brancher. Næsten halvdelen af alle øst- og centraleuropæere i landbrug og mere end hver fjerde inden for hotel og restauration får en timeløn, som ligger under mindstesatserne i de kollektive overenskomster. Artiklens analyser viser, at den danske model primært bliver udfordret i de tilfælde, hvor migranter opholder sig midlertidigt i Danmark, uanset om de er i landet som udstationerede eller eksempelvis i sæsonbetonede brancher. Migranter, der har etableret sig mere permanent, vil med tiden stille krav om løn- og arbejdsvilkår på niveau med de danske arbejdstagere.

Gode almene færdigheder kan være en forudsætning for uddannelse og job. Det er kendt, at ikke-vestlige indvandrere generelt har et lavt uddannelsesniveau. Den OECD-initierede PIAAC-undersøgelse fra 2013 dokumenterer, at voksne ikke-vestlige indvandrere i Danmark også har et lavere færdighedsniveau end voksne med dansk oprindelse. *Vibeke Jakobsen* og *Ida Marie Behr Bendiksen* gennemgår i den fjerde artikel et udsnit af resultaterne af den hidtil største kortlægning af befolkningens læse-, regne og IT-færdigheder. Undersøgelsen viser blandt andet, at indvandrerne har lavere læsefærdigheder end etniske danskere, selv hvis de er kommet til landet som børn eller har taget en lang videregående uddannelse. Det offentlige uddannelsessystem har en række tilbud til indvandrerne, der netop sigter på at øge deres almene færdigheder, så de forbedre deres muligheder for at begå sig og deltage aktivt i det danske samfund. Artiklen diskuterer muligheder og udfordringer ved de uddannelses-tilbud, som særligt henvender sig til voksne med udenlandsk baggrund. Konklusionen er, at der trods gode og fleksible tilbud skal arbejdes for at skabe større sammenhæng mellem tilbudene og et øget kendskab, hvis indvandrernes færdighedsbehov skal imødekommes på en bedre måde end i dag.

Indvandrere og deres efterkommere bør med tiden få de samme økonomiske muligheder som den oprindelige befolkning, hvis der sker en vellykket integration af dem på arbejdsmarkedet, i uddannelsessystemet og i samfundet som helhed. I den afsluttende artikel om fattigdom viser *Peder J. Pedersen* konsekvenserne af, at integrationen af indvandrere fra ikke-vestlige lande ikke er lykkedes fuldt ud. Gabet mellem fattigdomsandelene for indfødte og for indvandrere fra ikke-vestlige lande er stort, og risikoen for længerevarende fattigdom er også langt større for indvandrerne. Artiklen sætter særlig fokus på problemerne med børnefattigdom, som risikerer at have langsigtet betydning for en vellykket integration på både uddannelsesområdet og arbejdsmarkedet. Danmark, Norge og Sverige har alle udfordringer med højere fattigdomsandeles blandt indvandrerbørn, men analyser om tyrkiske indvandrere viser, at indvandrerbørnene i Danmark har mere end dobbelt så stor sandsynlighed for at være varigt fattige (16 %) som i Norge og Sverige (6-7 %).

Bladet indeholder også en artikel uden for temaet af *Peter Heyn Nielsen* om statsministerens magtudøvelse gennem den årlige åbningstale til Folketinget. I artiklen redegør han dels for, hvordan retten til at holde åbningstalen skulle fravristes kongemagten og først blev en fast tradition fra 1925 og indskrevet i grundloven ved revisionen i 1953. Dels analyserer han udviklingen i brugen af personlig appel i talerne, hvor brugen af denne type retorik ses som udtryk for magtudøvelse. Han finder især en stigende brug af identifikationsretorik, mens brugen af autoritativ retorik og styrende retorik, som også bruges af amerikanske præsidenter, er begrænset. Selvom han påpeger, at vi i Danmark ikke har nået »amerikanske tilstande«, konkluderer han, at man i åbningstalerne kan aflæse en styrkelse af det danske statsministerembede.

*Vibeke Jakobsen*  
SFI – Det Nationale  
Forskningscenter for Velfærd  
Gæsterektor

*Tue Vinther-Jørgensen*  
Danmarks Evalueringsinstitut  
Gæsterektor

# Indvandring til Danmark: arbejdsmarkedets centrale rolle for indvandringspolitikken

I denne artikel beskrives indvandringen og indvandringspolitikken i Danmark siden 1960'erne med udgangspunkt i situationen på arbejdsmarkedet. Der er både eksempler på, at beskæftigelsesproblemer har udløst ændringer i indvandringspolitikken, og på, at ændringer i indvandringspolitikken har lagt grunden til beskæftigelsesproblemer.



**TORBEN TRANÆS**  
Forskningschef og -professor  
Rockwool Fondens Forskningsenhed

Indtil 1983 var vandringer til Danmark reguleret af udlændingeloven fra 1952, der frem til begyndelsen af 1970'erne gav ret frie muligheder for indvandring med det sigte at skaffe sig arbejde og få arbejds- og opholdstilladelse. Inden for Norden blev arbejdskraftens geografiske mobilitet stimuleret med etableringen af et nordisk arbejdsmarked i 1954 med fri bevægelighed over grænserne. Af figur 1 fremgår det imidlertid, at der på trods af de forholdsvis frie rammer var en nettoudvandring indtil slutningen af 1950'erne. Det hang sammen med, at Danmark kom sent med i det økonomiske opsving efter krigen, og at der var en høj ledighed frem gennem 1950'erne.

Da det samtidig først og fremmest drejede sig om vandringer mellem vestlige lande med relativt ens samfundsstruktur – Norden, Tyskland og USA – var det i det hele taget en begrænset virkning, indvandringen havde på det danske samfund i de første 15-20 år efter krigen.

I anden halvdel af 1960'erne begyndte industrien under tiårets langvarige højkonjunktur at beskæftige udenlandsk arbejdskraft, primært fra Jugoslavien, Pakistan og Tyrkiet, og nettobevægelsen blev positiv. Langt de fleste migranter søgte mod Danmark på eget initiativ for først at få et job, når de havde

passeret grænsen. Arbejdssøgende udlændinge blev i almindelighed kun afvist ved grænsen, hvis de ikke havde penge nok til at forsørge sig selv og penge til en billet til hjemreisen.

Mange af de udlændinge fra Tyrkiet og Jugoslavien, der kom i slutningen af 1960'erne, valgte spontant Danmark som deres mål. En del af indvandringen i 1967 skyldes således en afmatning i økonomien i Vesttyskland, der fik gæstearbejderne til at søge mod bl.a. Danmark. Der var i mindre grad tale om arbejdsaftaler mellem danske virksomheder og arbejdsformidlingskontorer i afsenderlandene.<sup>1</sup>

En undtagelse var fx B&Ws ansættelse af jugoslaviske maskinarbejdere i sommeren 1969. Forud for hvervningen gik en kontakt til Arbejdsministeriet og en aftale med LO, der fastslog, at B&W skulle stille logi til rådighed for de fremmede, hvis antal var nøje fastlagt. Jugoslaverne skulle være forpligtede til at være medlemmer af den relevante fagforening.

Selvom gæstearbejderne gav anledning til en ophedet mediedebatte, udgjorde de udenlandske statsborgere i 1972 kun 1,8 pct. af befolkningen.<sup>2</sup> Danmarks Statistik har fra 1974 en præcis og dækkende statistik over antallet af udenlandske statsbor-

NOTE 1 De første mere omfattende analyser af den tidlige indvandring er Arbejdsministeriet (1971) og K. Andersen (1979).

NOTE 2 Et af de første krav om formulering af en national indvandringspolitik blev formuleret i en leder i Dagbladet Information den 17. maj 1969 (B. Jensen (1999), s. 301). Debatten om gæstearbejderne i 1960'erne er bl.a. behandlet i J.W. Sørensen (1988). Mediedebatten brød ud allerede i 1964, da den daværende radikale handelsminister Hilmar Baunsgaard i en kronik i Aktuelt den 29.6.1964 formulerede et behov for import af udenlandsk arbejdskraft for at øge den økonomiske vækst i en situation med mangel på arbejdskraft i Danmark, jf. B. Jensen (1999), s. 286 ff.

gere med folkeregisteradresse i Danmark, og den viser, at den største enkeltgruppe var de godt 8.000 tyrkiske statsborgere, efterfulgt af jugoslaverne med knap 7.000 og pakistanerne med knap 4.000.

Oplysninger om gæstearbejdernes stilling på arbejdsmarkedet er sparsomme før 1980, men indirekte kilder tyder på, at beskæftigelsen var høj indtil 1973. Et overslag fra den radikale arbejdsminister Lauge Dahlgaard fra efteråret 1970 betonedede da også, at gæstearbejderne var en økonomisk gevinst for Danmark. De producerede årligt værdier for ca. 1,5 mia. kr., havde en lønsum på 500 mio. kr. og betalte ca. 150 mio. kr. i skat.

Mod slutningen af 1960'erne blev tilgangen af gæstearbejdere efter en længere debat, ikke mindst i medierne, hvor fagbevægelsen og venstrefløjen formulerede et behov for begrænsninger (B. Jensen (1999) s. 298 ff.), administrativt mere reguleret. Fra 1970 skulle udlændinge, der rent faktisk fik arbejde i Danmark, melde sig ind i en a-kasse og sygekasse, mens arbejdsgiverne skulle sikre, at udlændingene kom ind under de overenskomst-mæssige løn- og arbejdsvilkår (S. Pedersen (1999), s. 238).

Da oliekrisen brød ud i 1973, blev der indført et permanent stop for indvandring af arbejdskraft for at begrænse en eventuel voksende ledighed navnlig blandt ufaglærte danske arbejdere. Det permanente stop betød, at der kun i helt særlige tilfælde kunne gives opholdstilladelse til indvandring med det formål at få et arbejde. Reguleringen gjaldt ikke borgere fra Norden eller EF.

Indvandringsstoppet og den økonomiske afmatning begrænsede i første omgang indvandringen. På længere sigt medførte stoppet for arbejdskraftindvandring dog ikke en afslutning på tilgangen af indvandrere. Men det betød, at indvandring kun kunne ske ved, at flygtninge, som søgte asyl, slog sig ned mere permanent og via familiesammenføring til disse flygtninge og andre borgere. Danmark var på vej ind i et nyt indvandringsregime.

Gæstearbejderne rejste for det første ikke hjem, efter at oliekrisen satte ind, selv om arbejdsløsheden blandt dem steg kraftigt. I stedet fik de gradvist permanent opholds- og arbejdstilladelse (P.C. Matthiessen (1998)). For det andet fik de gæstearbejdere, der havde fået permanent opholdstilladelse, deres koner og børn til Danmark gennem familiesammenføringsreglerne, der gav en udlænding med opholdstilladelse ret til at få sin ægtefælle og børn under 18 år til landet.

Dertil kom væksten i antallet af flygtninge, der for alvor satte ind efter vedtagelsen af udlændingeloven i 1983, jf. også det følgende afsnit. Endelig kom en højere fertilitet blandt indvandrerne. Kvinder fra Tyrkiet, Jugoslavien og Pakistan bosat i Danmark i 1977 fødte eksempelvis i gennemsnit henholdsvis

4,5, 2,5 og 7 børn mod et gennemsnit for danske kvinder på 1,7 (S. Pedersen (1999) s. 242). Selvom fertiliteten siden er faldet markant for kvinderne fra disse lande, er det dog stadig uvist i hvor høj grad, der også er tale om en udskydelse.

### Udlændingeloven af 1983

I 1983 vedtog Folketinget en ny udlændingelov, der gav retskrav på familiesammenføring for udlændinges børn under 18 år samt ægtefæller, ligesom forældre over 60 år fik ret til familiesammenføring til Danmark, hvis de ikke havde børn i oprindelseslandet. Den humanitære begrundelse byggede på en sammenføring af allerede eksisterende familier, der var blevet skilt fra hinanden. Det viste sig imidlertid, at reglerne også blev brugt til at danne nye familier, hvor den kommende ægtefælle blev hentet i hjemlandet; ægteskabsmigration eller *marriage migration*, som det hedder i den internationale litteratur (fx O. Stark (1988) og A. Celikaksoy, H.S. Nielsen og M. Verner (2006)).

En anden af 1983-lovens centrale nyskabelser var, at retsstillingen for asylansøgere blev forbedret væsentligt. Alle udlændinge, der kom til landet og søgte asyl i Danmark som første asylland, fik ret til at opholde sig her, mens ansøgningen blev behandlet – uanset om de havde gyldigt pas eller visum.

Loven kodificerede også en administrativ praksis, udviklet i midten af 1960'erne i form af »de facto«-flygtningebegrebet. Fra midten af 1960'erne var det således muligt for flygtninge at søge og opnå asyl i Danmark, selvom de ikke opfyldte betingelserne i FN's Flygtningekonvention, men i stedet kunne angive lignende grunde, der medfører velbegrundet frygt for forfølgelse.<sup>3</sup> Derimod ændrede Folketinget ikke i reglerne for arbejdskraftindvandring, der blev fastholdt i deres restriktive 1973-formulering.

Hvis man opererer med tre indvandringsmotiver – beskæftigelses-, familie- og beskyttelsesmotiv – blev arbejdskraftindvandrerne dermed fortsat sorteret fra, mens betingelserne for indvandring efter motiv 2 og 3 blev væsentligt liberaliseret.

Resultatet var, at det var en meget specielt sammensat gruppe, som fik opholdstilladelse efter 1973 og navnlig efter 1983. Gruppen lignede hverken befolkningerne i de lande, indvandrerne kom fra, eller den danske befolkning, hertil var der alt for få, som kom med et beskæftigelsesmotiv.

Hvis man forestiller sig køen af udlændinge, som ønskede at migrere til Danmark, så gjorde det nye indvandringsregime bogstaveligt talt det, at alle de 'traditionelle' indvandrere – de, som blot ønskede sig et bedre lønnet job og højere velstand – blev taget ud af køen, og indvandringen til landet blev baseret på de resterende to typer, flygtninge og familiesammenførte. I det lys er det ikke overraskende, at den *gennemsnitlige* beskæf-

NOTE 3 H. Langlouis og C. Törnøe (1993) gennemgår i detaljer udlændingeloven af 1983.

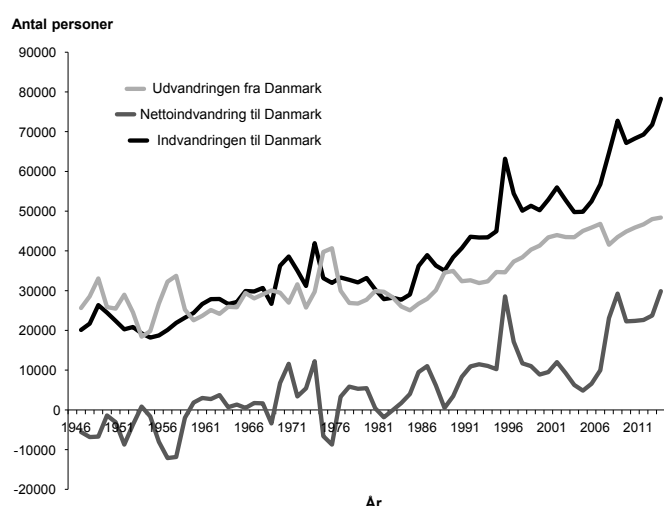
tigelse for indvandrerbefolkningen på sigt skulle komme til at udgøre et problem. Omlægningen af indvandringspolitikken mellem 1973 og 1983 kom således uforvarende til at lægge grunden til de problemer, der omkring årtusindeskiftet blev afsat for endnu en ændring af indvandringspolitikken.

Vedtagelsen af den nye udlændingelov faldt sammen med en udvikling i den globale transportteknologi, der muliggjorde rejser på langdistancen til langt lavere priser. Samtidig var 1980'erne præget af en række meget voldelige konflikter i bl.a. Mellemmøsten, og menneskesmuglere begyndte for alvor at øjne en indbringende platform for forretninger. Disse stærke kræfter bevirkede, at der skete en pludselig stigning i antallet af spontane asylansøgninger, som steg fra 332 i 1983 til knap 9.000 i 1985. Asylansøgerne kom især fra Irak, Iran, Libanon og Sri Lanka.<sup>4</sup>

I kølvandet fulgte en heftig mediedebat, og udlændingeloven blev igen strammet i 1985 og 86. Helt grundløse asylansøgninger kunne umiddelbart få afslag, hvis Dansk Flygtningehjælp støttede Udlændingestyrelsens afgørelse. Endvidere kunne en asylansøger afvises ved grænsen, hvis den pågældende kom fra et land, hvor vedkommende reelt var i sikkerhed.<sup>5</sup>

Efter 1986 faldt indvandringen kortvarigt, men som det fremgår af figur 1, faldt nettoindvandringen i slutningen af 1980'erne i lige så høj grad, fordi udvandringen steg. Fra slutningen af 1980'erne tog nettoindvandringen igen til og nåede godt 10.000 netto i begyndelsen af 1990'erne. I 1995 var nettotallet på 28.500, da et stort antal flygtninge fra det tidligere Jugoslavien, som før havde opholdt sig i Danmark efter en særlov, nu fik permanent opholdstilladelse.

**Figur 1. Ind- og udvandring, Danmark 1946-2013**



Kilde: Statistikbanken, Danmarks Statistik

Generelt dækker nettotallene de senere år over vandringer på et helt andet niveau end før 1970, og niveauet har været stigende: Nettoindvandringen var negativ i 1950'erne, svagt positiv i 1960'erne og lidt højere i 1970'erne og 1980'erne. I 1990'erne og i 00'erne frem til, at EU-østudvidelsen for alvor slog igenem, lå nettoindvandringen på det dobbelte af niveauet i 1970'erne og 1980'erne. Og fra 2007 og frem ser der foreløbig ud til igen at være sket en fordobling af nettoindvandringen i forhold til 1990'erne og begyndelsen af 00'erne. Dvs. en fordobling for tredje gang siden 1960'erne. Undtagelsen er årene 2002-06 efter VK-regeringens stramninger i 2002 og under indflydelse af den økonomiske afmatning i årene 2003 til 2004.

Det er nettoindvandringen, som er den mest interessante, men hvad driver udviklingen i nettotallet? Det er et kompliceret spørgsmål, idet både ud- og indvandring påvirkes af mange faktorer, både politiske og økonomiske og både lokale og globale. Men betragter man udviklingen i bruttoindvandringstallet, så er det tydeligt, at trendbruddet sker i 1983. Ændringen i 1973 dæmper indvandringen og lægger kimen til en anden sammensætning af indvandringen, og den store stigning efter 1983 er så sammensat med meget større vægt på familiesammenførte og flygtninge og mindre på arbejdsimmigranter.

Noget lignende sker i 00'erne, men med modsat fortegn; først omlægningen af indvandringspolitikken mellem 2000 og 2005, og så den kraftigt stigende tilstrømning efter 2006 efter nyt mønster med flere arbejdsimmigranter og færre familiesammenførte og flygtninge. I 2014 er der dog skabt usikkerhed om, hvorvidt denne tilstræbte sammensætning kan realiseres grundet en meget stor stigning i antallet af navnlig syriske asylansøgere.

For at forstå de beskæftigelsesproblemer, der kom i 1990'erne, er det nyttigt at fokusere på udviklingen for ikke-vestlige indvandrere, fordi det i høj grad er indvandrere fra fattige lande, som har problemer på det danske arbejdsmarked.

I 1985 udgjorde de ikke-vestlige indvandrere og efterkommere 1,5 pct. af befolkningen, i 1995 3,7 pct., og i 2005 lå andelen på 6 pct. I løbet af 20 år var andelen af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere med andre ord firdoblet. Meget tyder i øvrigt på, at de ikke-vestlige indvandrere til Danmark land for land havde et lavere kvalifikationsniveau end fx ikke-vestlige indvandrere til Vesttyskland (T. Tranæs og K.F. Zimmermann (red.) (2004)).

Da de ikke-vestlige indvandrere især bosatte sig i en række omegnskommuner til København og i enkelte andre store byer, distancerede en række socialdemokratiske borgmestre i anden halvdel af 1980'erne sig fra den officielle socialdemokratiske

NOTE 4 Denne voldsomme stigning var et udbredt fænomen i det meste af Vesteuropa nord for Alperne, jf. B. Jensen (2006). Se også SFI (2003).

NOTE 5 Ved supplerende stramninger i 1992 blev der ved familiesammenføring med forældre stillet krav om, at den herboende indvandrer havde forsørgerevne og -pligt. Efter lovændringen kunne en sådan familiesammenføring betinges af, at herboende godtgjorde sin forsørgelsesevne, yderligere skærpet i 1998. Nu skulle forsørgelsesevnen som hovedregel kunne godtgøres.

indvandringspolitik,<sup>6</sup> ligesom indvandringsspørgsmålet betød en forstærket vælgertilslutning til Dansk Folkeparti efter etableringen i 1995. Temaet blev også en vigtig del af baggrunden for regeringsskiftet i 2001.

### Begyndelsen af det nye årtusind

De ikke-vestlige indvandreres beskæftigelsesgrad faldt markant frem til 1996, hvor den nåede ned på 33 pct. for derefter at stige frem mod årtusindskiftet til 43 pct. Selvom beskæftigelsen blev noget bedre frem mod årtusindskiftet, var der dog fortsat langt op til danskernes niveau (M.L. Schultz-Nielsen (2002), s. 84).

Som følge af de ikke-vestlige indvandreres svage beskæftigelse og lavere lønninger var de som gruppe nettomodtagere i forhold til de offentlige kasser med en stigende tendens mod slutningen af 1990'erne, i takt med at indvandrernes andel af befolkningen steg. I 1991 lå nettotrækket på de offentlige kasser på 0,5 pct. af BNP for at stige til 0,8 pct. af BNP i 2000.<sup>7</sup>

Gennem anden halvdel af 1990'erne bredte der sig den holdning blandt de politiske partier og bredt i samfundet, at der var behov for at gennemføre en radikal ændring af integrations- og/eller indvandringspolitikken, idet de offentlige nettooverførsler til indvandrerne udgjorde en voksende andel af de sociale budgetter; en andel som langt oversteg indvandregruppens andel af befolkningen. I stedet for at hjælpe det aldrende danske samfund finansielt blev indvandringen en selvstændig trussel, hvis ikke der skete væsentlige politik- og praksisændringer. Der var dog ikke enighed om, hvad der burde gøres, nogen lagde mest vægt på bedre integration, andre på mindre indvandring og atter andre på en anden type indvandring som det, der først og fremmest skulle til for at forbedre situationen. Og tilsvarende, når det kom til, hvad der kunne forbedre fx integrationen, var der forskellige synspunkter på, hvad der var de bedste redskaber. Alligevel blev der over perioden fra sidst i 1990'erne til midt i 00'erne skabt en konsensus om kernen i en ny integrations- og indvandringspolitik.

### Mulige løsninger

Helt overordnet var de mulige løsninger på den finansielle udfordring for den universelle velfærdsstat enten færre indvan-

drere, bedre integration eller mindre velfærd for det samme skatteniveau for den gennemsnitlige borger. I den sammenhæng blev det også diskuteret at opnå bedre integration via styrkede økonomiske incitamenter.

Det sidste betyder lavere socialt sikkerhedsnet – og altså en anden måde at sige mindre velfærd på – hvilket ville være en lidt paradoksal løsning, idet bekymringen over de stadigt flere indvandrere uden arbejde i høj grad gik på, om den danske model kunne overleve under dette pres. Der var også skepsis over for den første løsningsmodel med færre indvandrere, og den gik på, at ambitionen og potentialet, principielt set i det mindste, med øget indvandring netop var, at den skulle kunne løse noget af det problem, som den ændrede demografi – de flere ældre i befolkningen i forhold til de yngre – ville udgøre for velfærdssamfundets finansiering. Og så var det måske at give op for tidligt blot at renoncere på denne mulighed for et bidrag til den langsigtede finansiering af velfærdssamfundet.

Så var der bedre integration tilbage. Ikke umuligt – men umiddelbart svært. Selv midaldrende danskere uden uddannelse var svære at få tilbage på arbejdsmarkedet, hvis de først var røget helt ud. Og det, som lå bag den dårlige integration, var først og fremmest, at de ikke-vestlige indvandrere kun havde meget kort uddannelse og en beskedne erhvervs erfaring. Og det danske arbejdsmarked er et af de vanskeligste steder at finde fodfæste for personer med beskedne kvalifikationer, fordi selv de laveste lønninger er relativt høje.<sup>8</sup> Man skal altså for overhovedet at komme i gang på arbejdsmarkedet have en høj produktivitet, og det havde mange af de ikke-vestlige indvandrere åbenlyst ikke. Dette forhold åbnede imidlertid for en politisk reaktion på den indbyrdes spænding mellem et skattefinansieret universalistisk velfærdssamfund og en hastigt voksende og dårligt integreret indvandrerbefolkning.

Integrationspolitik begynder med indvandringspolitik. Jo mere indvandringen ligner den oprindelige befolkning med hensyn til kvalifikationsniveau, desto mindre er der for integrationsindsatsen at gøre. Så hvis *sammensætningen* af indvandringen på kvalifikationer blev ændret, så arbejdsmarkedsmatched blev bedre, var der måske mindre grund til at overveje *færre* indvan-

NOTE 6 Internt i Socialdemokratiet forelå i sensommeren 1987 en rapport fra partiets indvandrer- og flygtningeudvalg ledet af amts- og kommunalpolitikerne Vibeke Storm Rasmussen, der ifølge mediedækningen »igennem ti år havde beskæftiget sig med flygtninge- og indvandrerproblemer i Albertslund Kommunalbestyrelse og i Københavns Amtsråd« (Det fri Aktuelt den 14.8.1987). Fra rapporten citerede Det fri Aktuelt krav om, at indvandrerne i højere grad tilpassede sig det danske samfund, og krav om nye strammere regler for, hvornår flygtninge og indvandrere måtte gifte sig med statsborgere fra hjemlandet. Rapporten foreslog også et loft over tilgangen af udenlandske statsborgere fra ikke-EF-lande. Den omtalte også »opfattelser, handlinger og forhold hos indvandrere og flygtninge, der for socialdemokrater er uacceptable« (Det fri Aktuelt den 14.8.1987). Partiets nye formand Svend Auken havde dog ifølge dækningen i Politiken den 18.10.1987 lagt op til en fyring af Vibeke Storm Rasmussen, og et nyt mere tungt udvalg skulle formulere en samlet socialdemokratisk indvandrer- og flygtningepolitik. Auken havde desuden lagt op til »en holdningsmæssig »antiracismekampagne«, som hele fagbevægelsen står bag« (Politiken den 18.10.1987), jf. i øvrigt fremstillingen i B. Jensen (1999), s. 365 ff.

NOTE 7 De statsfinansielle konsekvenser af den vestlige og ikke-vestlige indvandring er blevet beregnet i en længere serie af arbejder i Rockwool Fondens Forskningsenhed (se fx E. Wadensjö og H. Orrje (2002)), senest i M.L. Schultz-Nielsen og T. Tranæs (2014). Den svenske økonom E. Wadensjö's beregninger (Wadensjö (1973)) for Sverige var et pionerarbejde på feltet, og Wadensjö ledede de første beregninger fra Rockwool Fondens Forskningsenhed. Se også T. Bager og S. Rezai (red.) (1998).

NOTE 8 For en diskussion af emnet, se T. Tranæs (2006), og T. Tranæs og K.F. Zimmermann (2004) for en sammenligning af de forskellige muligheder i Danmark og Tyskland.

drere, og eventuelt også mindre grund til at overveje at styrke de økonomiske incitamenter gennem lavere sociale ydelser.

Det at ændre indvandringens sammensætning var måske oven i købet ikke så svært, som det umiddelbart kunne lyde.

Med indvandrerstopet i 1973 og udlændingeloven fra 1983 var der som nævnt skabt en noget usædvanlig sammensætning af indvandringen, idet den næsten ikke bestod af indvandrere, hvis hovedmotiv var arbejde, dvs. mennesker, som havde en forventning om, at deres evner ville kunne bruges mere produktivt i et andet land – den klassiske indvandring.

I stedet bestod indvandringen næsten udelukkende af flygtninge og familiesammenførte, dvs. personer hvis hovedmotiv til indvandring ikke var at finde et arbejde i Danmark. Det var derfor for det politiske establishment ret let at se, hvad der skulle til for at gøre sammensætningen mere balanceret med hensyn til indvandringsmotiv: Større beskæftigelsesindvandring.

#### **Stramningen i udlændingepolitikken efter 1999**

Siden slutningen af 1990'erne har der været relativ stor politisk konsensus bag en række stramninger i udlændingeloven med det sigte at nedbringe den del af indvandringen, der ikke er arbejds- og uddannelsesrelateret. Der var ikke altid konsensus på det tidspunkt, stramningerne blev gennemført, men over tid har kernen i det udlændingepolitiske regime, som blev gennemført fra sidst i 1990'erne til midt i 00'erne, været bakket op af et bredt flertal i Folketinget. Selv om regeringsskiftet i 2001 i høj grad satte en ny kurs i indvandrings- og integrationspolitikken, indtraf de første ændringer allerede et par år forinden med vedtagelsen af den første samlede integrationslov i 1999 og indvandringsreguleringer i 1999 og 2000.

Den nye integrationslov betød bl.a., at der blev indført en tvungen fordeling af flygtninge til kommunerne, der overtog ansvaret fra Dansk Flygtningehjælp. Derudover blev integrationsprogrammet forlænget fra 1 ½ år til 3 år.

Endelig blev en særlig introduktionsydelse til personer omfattet af introduktionsprogrammet indført ligeledes i 1999. Ydelsen var betydeligt lavere end niveauet for kontanthjælp. Tildelingskriterierne for den lave ydelse var imidlertid sat sådan sammen, at ordningen var i strid med EU-reglerne. Derfor blev ydelsesniveauet ændret i første omgang i 2000, så det kom på niveau med kontanthjælpen.<sup>9</sup>

Den lave introduktionsydelse blev så genindført i 2002, men denne gang var tildelingen styret af anciennitet – opholdstid i Danmark – og dette stred ikke mod EU's regler. Ved genindførelsen i 2002 blev perioden for lav ydelse udvidet fra tre til syv år, de sidste fire år under navnet starthjælp.

Året for den første integrationslov – 1999 – var også året, hvor den nye mere restriktive indvandringspolitik blev indledt, hvilket skete med en lov, som betød, at man ikke længere kunne få sine forældre til landet. I 2000 introducerede SR-regeringen endvidere en af hjørnestenene i den nye indvandringspolitik, nemlig tilknytningskravet, der slog fast, at familiesammenføring alene kunne godkendes i situationer, hvor det kommende ægtepars samlede tilknytning var lige så stor til Danmark som til det land, hvorfra den i udlandet bosiddende ægtefælle kom.

I 2001 trådte en borgerlig VK-regering til med Dansk Folkeparti som parlamentarisk grundlag. I valgkampen havde regeringspartierne profileret sig med behovet for opstramninger i udlændinge- og integrationspolitikken, og i 2002 fulgte en række stramninger, der har gjort det yderligere vanskeligt at få opholdstilladelse samt at tage permanent ophold i Danmark, hvad enten der er tale om familiesammenføring eller asylansøgning, samt skærpede den økonomiske motivation til at finde arbejde. Stramningerne faldt inden for følgende områder:

*Stramninger på kontanthjælpsområdet*, herunder at indvandrere efter den 1. juli 2002 først var berettiget til kontanthjælp, når de har opholdt sig i Danmark mindst syv af de sidste otte år. De første år var de som nævnt alene berettiget til introduktionsydelse og starthjælp, der lå noget under niveauet for kontanthjælp.<sup>10</sup> Tanken var, at man gennem ophold skulle optjene ret til den fulde sociale sikkerhed. Optjeningsprincippet blev gennem 00'erne udvidet til også at omfatte et krav om beskæftigelsesanciennitet.

Introduktionsydelse og starthjælp var i praksis kun gældende for flygtninge og deres familier og for danskere, som vendte hjem efter ophold i udlandet, idet indvandrere, som ikke var flygtninge ved ankomsten til Danmark, skulle forsørge sig selv eller forsørges af deres ægtefælle. Pr. 1. januar 2003 indførtes der et mere generelt loft over kontanthjælpen.

*Stramninger på flygtninge og asylområdet*, herunder afskaffelse af »de facto«-flygtningebegrebet, en skærpelse af kravene til opnåelse af permanent opholdstilladelse samt skrapere regler for afviste asylansøgere. Den rolle, som de facto-begrebet havde spillet, blev i nogen grad overtaget af begrebet beskyttelsesstatus (b-status).

*Stramninger af reglerne for familiesammenføring*, hvor betingelserne for at få en ægtefælle eller samboende bosat i udlandet til Danmark blev skærpet. Det indebar et krav om, at både den herboende og den udenlandske ægtefælle skal være fyldt 24 år, og at den samlede tilknytning til Danmark skal være større end tilknytningen til det andet land (og ikke blot lige så stor).

Derudover blev der stillet krav om, at den herboende ægtefælle skal stille en bankgaranti på 50.000 kr., skal råde over en pas-

NOTE 9 Fremstillingen bygger på L.H. Andersen, H. Hansen, M.L. Schultz-Nielsen og T. Tranæs (2012).

NOTE 10 De lave satser blev afskaffet af SR-regeringen med finansloven for 2012.

sende bolig og skal kunne forsørge den udenlandske ægtefælle. Reglerne havde dels til hensigt at begrænse antallet af familiesammenføringer, dels at styrke indsatsen mod tvangsægteskaber.<sup>11</sup>

Den nye indvandrings- og integrationspolitik sigtede helt overordnet mod at mindske den finansielle byrde, indvandring fra fattige lande var for den danske stat. Her blev der ind imellem skelnet mellem flygtninge på den ene side og øvrig indvandring på den anden side. Danmark modtog ikke flygtninge for at få hjælp med en aldrende befolkning, men fordi man så at sige havde påtaget sig en global velfærdsopgave. Til gengæld var det mere oplagt at betragte den øvrige indvandring som en investering, der gerne skulle give et overskud – eller i det mindste ikke et underskud, som tilfældet var.<sup>12</sup>

Uagtet om det lykkedes at mindske belastningen af de offentlige finanser, ville der være omkostninger forbundet med den nye udlændingepolitik. De flygtninge og indvandrere, som ikke kom i beskæftigelse trods skærpede økonomiske incitamenter – og der vil altid være nogen – ville skulle leve på de nedsatte ydelser. Disse ydelser var for visse grupper – navnlig for enlige flygtninge uden børn – meget lave, og her ville blive tale om en form for fattigdom, der ikke var set i Danmark i efterhånden mange år.<sup>13</sup>

Hertil kom, at alle herboende – danske såvel som ikke-danske – der ønskede at danne familie med en statsborger fra et land uden for EU, blev ramt. Det blev sværere at få sin eksisterende eller kommende ægtefælle til landet. Omkring 50 pct. af de indvandrere, som familiesammenføres til Danmark, bliver det til en dansk eller nordisk statsborger. Den nye politik havde således ikke kun omkostninger for de herboende indvandrere. Der var også omkostninger for danskere, som til gengæld fik stillet statsfinansielle forbedringer i udsigt.

### Udviklingen gennem 00'erne

Den ændrede udlændingelovgivning materialiserede sig i de følgende år igen i et ændret indvandringsregime.

Efter en vis nedgang lige efter 2001 viser figur 2, at der efter år 2006 blev udstedt markant flere opholdstilladelser til ikke-vestlige indvandrere. På trods af stramningerne i udlændingepolitikken blev der således i 2008 udstedt flere opholdstilladelser – og ikke færre – til ikke-vestlige indvandrere. Med den økonomiske krise indtraf et vist fald i antallet af opholdstilladelser med det sigte at arbejde, men med en stigning igen efter 2012.

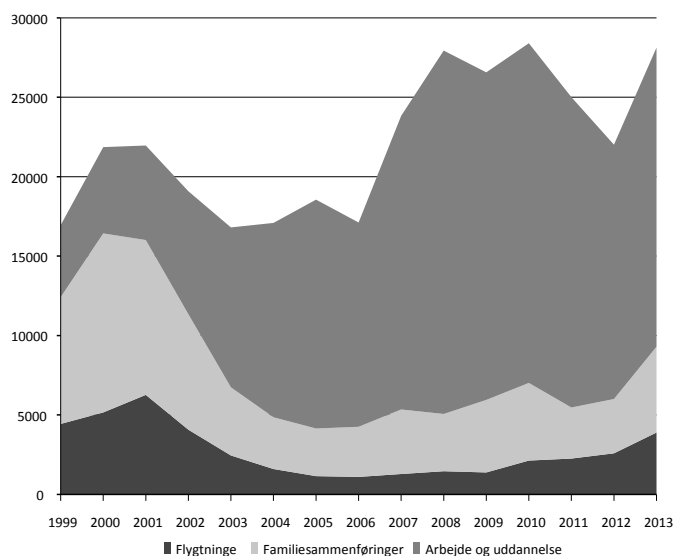
Hvis stramningerne af udlændingepolitikken ikke førte til en varig nedgang i antallet af opholdstilladelser til ikke-vestlige indvandrere, førte de imidlertid til en *markant* ændring i, hvem der fik og hvorfor.

Før stramningerne, i år 2000, blev over halvdelen af opholdstilladelserne givet i forbindelse med familiesammenføringer. I 2008 gjaldt det samme kun for hver tiende tilladelse til en ikke-vestlig udlænding. Omvendt er der sket en voldsom stigning i antallet af opholdstilladelser, der gives til folk, som kommer for at arbejde og uddanne sig.

Dette skift i indvandringsregime faldt først sammen med en vis afmatning af økonomien efterfulgt af et kraftigt økonomisk opsving indtil efteråret 2008 med positiv afsmitning på ikke-vestlige indvandreres arbejdsmarkedstilknytning.

Endnu i 2002 lå beskæftigelsesgraden på 45 pct. stigende til 47 pct. i 2005. Dette var ganske vist ikke i sig selv en specielt imponerende stigning, men det var i en periode, hvor danskerne beskæftigelsesgrad faktisk faldt.

Figur 2. Opholdstilladelser til ikke-vestlige statsborgere



Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken

### Krisen, 2008-2013

Den krise, der brød ud i efteråret 2008, og som stadig ved udgangen af 2014 ikke er overvundet, har ramt såvel danskere som vestlige og ikke-vestlige indvandrere hårdt; dog blev de ikke-vestlige indvandrere hårdest ramt. Danskernes beskæf-

NOTE 11 For en analyse af ændringerne i mønsteret for indgåelse af ægteskab efter lovændringerne i 2000 og 2002, se M.L. Schultz-Nielsen og T. Tranæs (2009).

NOTE 12 Indvandringen fra ikke-vestlige lande var en mindre byrde for de offentlige finanser, når man så bort fra flygtninge (og familiesammenførte til disse), men den gav stadig underskud (M.L. Schultz-Nielsen, C. Gerdes og E. Wadensjö (2011)).

NOTE 13 For en analyse af såvel de beskæftigelsesmæssige konsekvenser som de fattigdomsskabende elementer ved starthjælpen, se: L.H. Andersen et al. (2012). Betydningen for levevilkårene er bl.a. belyst i F.K. Hansen, H. Hansen og M.A. Hussein (2009), F.K. Hansen og M.A. Hussain (2009) og M. Ejrnæs, H. Hansen og J.E. Larsen (2010). Denne litteratur er sammenfattet i B. Jensen (2014). For udviklingen i fattigdom blandt indvandrere set over perioden 1987-2007, se P.J. Pedersen (2011).

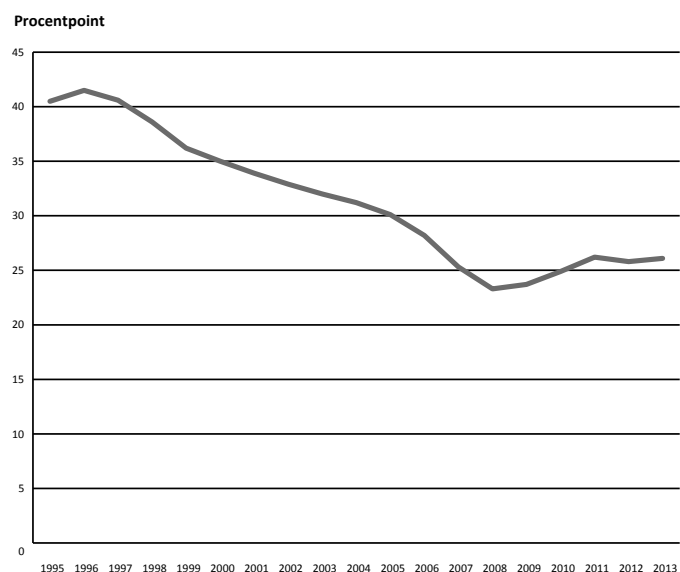


tigelsesgrad faldt fra 78 pct. i 2008 til 73 pct. i 2010, mens faldet for ikke-vestlige indvandrere var fra 56 pct. til 47 pct.

Betrager vi nu det tidligere omtalte beskæftigelsesgab, dvs. gabet mellem ikke-vestlige indvandrere og danskeres beskæftigelsesgrad, sammenfatter figur 3 udviklingen fra midten af 1990'erne og frem til 2013.

Det langsigtede fald i beskæftigelsesgab fra midten af 1990'erne fremgår klart af figuren. Gabet var på 42 procentpoint i 1996 og faldt til 23 procentpoint i 2008. Det ses, at fra 2008 vokser gabet igen til 26 procentpoint, men dog kun med tre procentpoint under krisen frem til 2011, hvor det fastholdes frem til 2013.

**Figur 3. Beskæftigelsesgab. Forskel i beskæftigelsesgrad mellem danskere og ikke-vestlige indvandrere. 16-64 år**



Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken

Ikke-vestlige indvandreres beskæftigelse er blevet trængt noget tilbage i forhold til danskernes under krisen, uden at de ikke-vestlige indvandreres position på nogen måde igen er blevet så marginaliseret, som den var midt i 1990'erne. Alligevel viser figuren også, at de kommende år fortsat står over for en betydelig integrationsopgave – lige nu er fremgangen for integrationen af ikke-vestlige indvandrere på arbejdsmarkedet gået i stå, og problemet er stagneret på et meget højt niveau.

Indvandringspolitikken blev strammet i 2010 og navnlig i 2011, hvor der blev indført gebyrer for ansøgning om opholdstilladelse, og hvor det garantibeløb, som ikke-flygtninge skal

stille, blev hævet fra 50.000 til 100.000 kr. Og i 2011 indførte Danmark, som vel nok det første land i verden, et pointsystem i forbindelse med familiesammenføring. Her var det den tilrejsende ægtefælle, som skulle optjene point for at kunne få en familiesammenførings-opholdstilladelse i Danmark. I den offentlige debat bliver dette system ofte forvekslet med det canadiske pointsystem. Men det canadiske pointsystem er for arbejdsindvandring, ikke for familiesammenføring; Canada har ikke noget pointsystem for familiesammenføring.

I 2012 og 2013 blev politikken igen lempet af SRSF-regeringen, så den i 2014 nogenlunde svarer til politikken midt i 00'erne, dog med to mere principielle forskelle. For det første er det blevet muligt for asylansøgere efter seks måneder i landet at bo og arbejde uden for asylcentre, hvilket næsten ingen dog benytter sig af. Man skal være selvforsørgende for at få tilladelse til at bo uden for centrene, og det er nok grunden til at så få gør det.<sup>14</sup> Lige så principielt, men af noget større betydning, er for det andet afskaffelsen af de lave ydelser, start-hjælp, loft over kontanthjælpen og 225-timersreglen. Selv om det var en SR-regering, der opfandt starthjælpen i 1999 – godt nok under et andet navn – så er det altså også en SR-regering, der nu har afskaffet den igen.

### Sammenfatning

Indvandringen til Danmark i den lange periode efter Anden Verdenskrig har bevæget sig fra et meget lavt niveau og en indvandring fra lande med en nærmest identisk samfundsstruktur til en indvandring på et langt højere niveau og med en klar overvægt af indvandring fra ikke-vestlige lande.

Set i en vesteuropæisk kontekst er dette mønster på ingen måde afvigende, men den massive indvandring af lavt uddannede personer med beskeden erhvervs erfaring har medført betydelige integrationsproblemer med implikationer for den finansielle stabilitet af det danske velfærdssamfund.

De ikke-vestlige indvandreres meget svage stilling på det danske arbejdsmarked i 1990'erne var ikke overraskende set i lyset af den indvandringspolitik, som havde været ført siden 1970'ernes økonomiske krise. Først lukkede man i 1973 for beskæftigelsesindvandring, og siden, i 1983, gjorde man det betragteligt lettere at få opholdstilladelse i landet som enten flygtning eller familiesammenført immigrant. Ved således systematisk at sortere den klassiske arbejdsimmigrant fra ved grænsen – og basere indvandringen alene på det to andre hovedmotive for migration, beskyttelse og familierelationer – blev den *gennemsnitlige* beskæftigelsesgrad for de indvandrere, som fik opholdstilladelse, ikke overraskende lav. Så godt som man kan stykke kilderne sammen (indirekte kilder frem til, at

NOTE 14 Det diskuteres livligt i Danmark, om flygtninges mulighed for at bo og arbejde uden for asylcentre er med til at øge strømmen af asylansøgere til Danmark. På den ene side er det plausibelt, at menneskesmuglerne og deres kunder tager alle forhold i betragtning, når de vælger i hvilket land, flugten skal ende, mulighederne for at få opholdstilladelse, for familiesammenføring, for beskæftigelse, for sociale ydelser, osv. På den anden side, når det gælder flygtninge og beskæftigelse, så er Danmark ikke det første land, man tænker på som mulighedsland. Selv for flygtninge, der har fået opholdstilladelse og har gennemgået integrationsprogram og sprogkurser, er beskæftigelsen generelt lav, og de første mange år i landet endda uhyre lav. Den information har menneskesmuglerne og deres kunder naturligvis også adgang til.

registrene tager over omkring 1980), faldt beskæftigelsesgraden for ikke-vestlige indvandrere fra begyndelsen af 1970'erne og frem til midten af 1990'erne.

Denne udvikling blev søgt imødegået fra slutningen af 1990'erne med en ændret indvandringslovgivning og praksis med øget vægt på integration og inddragelse i arbejdsmarkedspolitikken (i praksis efter 1996, lovgivningsmæssigt fra 1999) samt med vægt på indvandring med det sigte at opnå beskæftigelse på det danske arbejdsmarked. I dag udstedes langt de fleste opholdstilladelser til indvandrere i denne kategori.

Med krisen stoppede processen med bedre integration, og problemet blev endda større igen de første år af krisen, for

så at stagnere på et niveau gennem de seneste tre år, hvor underbeskæftigelsen er på 26 procentpoint, hvilket er et meget højt niveau for et skattefinansieret velfærdssamfund som det danske, når man tager i betragtning, at gruppen af ikke-vestlige indvandrere er en voksende andel af befolkningen.

Antallet af nye flygtninge, som havde nået et lavpunkt midt i 00'erne, begyndte at stige gradvist igen efter 2006; nogenlunde jævnt frem til 2013, hvorefter antallet ser ud til at stige kraftigt fra 2013 til 2014, med asylansøgere fra dels Eritrea, dels Syrien og Irak som dem, der tegner sig for den største stigning. Der er ved udgangen af 2014 stor usikkerhed om, hvilket indvandringsregime Danmark er på vej ind i.

## LITTERATUR

- Andersen, K. 1979. *Gæstearbejder – Udlænding – Indvandrer – Dansker. Migration til Danmark i 1968-78*. København:
- Andersen, L.H., H. Hansen, M.L. Schultz-Nielsen og T. Tranæs. 2012. *Starthjælpens betydning for flygtnings levevilkår og beskæftigelse*. Odense: Syddansk Universitetsforlag og Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Arbejdsministeriet. 1971. *Betænkning om udenlandske arbejders forhold i Danmark*. Betænkning nr. 589. København: Arbejdsministeriet.
- Bager, T. og S. Rezai (red.) (1998). *Indvandringens økonomiske konsekvenser i Skandinavien*. Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag.
- Celikakaksoy, A., H.S. Nielsen og M. Verner. 2006. Marriage migration: just another case of positive assortative matching? *Rev Econ household* 4: 253-275.
- Coleman, D. og E. Wadensjö med bidrag af B. Jensen og S. Pedersen. 1999. *Indvandringen til Danmark. Internationale og nationale perspektiver*. København: Spektrum.
- Ejrnæs, M. H. Hansen og J.E. Larsen. 2010. *Levevilkår og coping. Ressourcer, tilpasning og strategi blandt modtagerne af de laveste sociale ydelser*. København: CASA.
- Hansen, F.K., H. Hansen og M.A. Hussain. 2009. *Personer og familier med de laveste ydelser som forsørgelsesgrundlag – en registerundersøgelse*. København: CASA.
- Hansen, F.K. og M.A. Hussain. 2009. *Konsekvenser af de laveste sociale ydelser. Forsørgelsesgrundlag og afsavn*. København: CASA.
- Jensen, B. 1999. »30 års avisdebat om »de fremmede i Danmark«. Del I: Fremmed- og gæstearbejderne 1963-1980« i D. Coleman og E. Wadensjö (1999).
- Jensen, B. 2006. *Indvandringen til Europa. Velfærdsstat og integration*. København: Gyldendal.
- Jensen, B. 2014. *Hvad ved vi om modtagerne af kontanthjælp. En oversigt over publiceret forskning i kontanthjælpsmodtagere i perioden 2007-14*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Matthiessen, P.C. 1998. *Befolkning og samfund*. København: Handelsskolens Forlag.
- Mogensen, G.V. og P.C. Matthiessen. 2002. *Indvandrerne og arbejdsmarkedet. Mødet med det danske velfærdssamfund*. København: Spektrum.
- Pedersen, P.J. 2011. *A Panel Study of Immigrant Poverty Dynamics and Income Mobility – Denmark, 1987-2007*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Pedersen, S. 1999. »Vandringer til og fra Danmark 1960-1997« i D. Coleman og E. Wadensjö (1999).
- Rosholm, M. og R. Vejlin. 2010. »Reducing income transfer to refugee immigrants: Does start-help help you to start?« *Labour Economics* Vol. 17(1), p. 258-275.
- Schultz-Nielsen, M.L. 2002. »Indvandrernes tilknytning til arbejdsmarkedet« i G.V. Mogensen og P.C. Matthiessen (2002).
- Schultz-Nielsen, M.L. og T. Tranæs. 2009. *Ægteskabsmønsteret for unge med indvandrerbaggrund. Konsekvenser af ændringer i udlændingelovgivningen i 2000 og 2002*. Odense: Syddansk Universitetsforlag og Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Schultz-Nielsen, M.L., C. Gerdes og E. Wadensjö. 2011. *The Significance of Immigration for Public Finances in Denmark*. Odense: Syddansk Universitetsforlag og Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Schultz-Nielsen, M.L. og T. Tranæs. 2014. *Indvandreres og danskeres nettobidrag til de offentlige finanser*. Odense: Syddansk Universitetsforlag og Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Socialforskningsinstituttet. 2003. *En komparativ statistisk beskrivelse af befolkningssammensætningen og integrationen i otte lande*. København: SFI.
- Stark, O. 1988. On Marriage and Migration. *European Journal of Population*, Vol. 4, No.1 pp. 23-37.
- Sørensen, J.W. 1988. »Der kom fremmede«. *Migration, Højkonjunktur, Kultursammenstød. Fremmedarbejderne i Danmark frem til 1970*. Aarhus: Center for Kulturforskning ved Aarhus Universitet.
- Tranæs, T. og K.F. Zimmermann (red.). 2004. *Migrants, Work, and the Welfare State*. Odense: Syddansk Universitetsforlag og Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Tranæs, T. 2006. »Hvorfor er integrationen så svær?« i B. Jensen. 2006.
- Wadensjö, E. 1973. *Immigration och samhällsekonomi*. Lund: Studentlitteratur.
- Wadensjö, E. og H. Orrje. 2002. *Immigration and the Public Sector in Denmark*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

# Positive effekter af diversitet på arbejdsmarkedet

Denne artikel er en selektiv gennemgang af indvandringens effekt på arbejdsmarkedet ud fra økonomisk teori og empirisk forskning på området. Konklusionen er at diversitet på arbejdsmarkedet har gevinster, men de fordeles ikke lige.



**METTE FOGED**  
Ph.D., Postdoc,  
Økonomisk Institut,  
Københavns Universitet

Udefrakommende ændringer i vores sociale, kulturelle og økonomiske miljø fremkalder instinktive reaktioner hos de fleste mennesker. Det gælder også indvandring, som ofte trækker overskrifter og foranlediger en ophedet debat om lønpres og fortrængning af etniske danskeres job. Nyere forskning peger imidlertid på en række positive effekter af indvandring, der ligger uden for de simple neo-klassiske forudsigelser om komplementaritetsgevinster og omfordeling som følge af forskydninger i de relative mængder af arbejdskraft. Højtuddannet indvandring bliver kædet sammen med innovation og positive spillover-effekter, som potentielt kan øge efterspørgslen efter alle typer af arbejdskraft. En anden bølge af forskning tager udgangspunkt i det faktum, at indvandrere er koncentreret i specielle jobtyper, og peger på, at indvandring forårsager specialisering i komparative fordele, hvorved produktiviteten øges, hvilket helt eller delvist kan modvirke fortrængning i et fleksibelt arbejdsmarked. Det er det sidste område, min forskning har bidraget til. Før vi kommer tilbage til dette, vil jeg kort opridse de helt store træk i de seneste årtiers indvandring til Danmark og bringe det simple udbuds-efterspørgselsparadigme i spil i en dansk indvandringskontekst.

## Indvandring i Danmark

Indvandringen til Danmark har i store træk flyttet sig fra gæstearbejdere, til flygtninge, til familiesammenføringer og til igen at indeholde en voksende andel arbejdsmigranter i de seneste år. De største grupper af indvandrere i halvfemserne og nullerne var således flygtninge og familiesammenførte fra ikke-

vestlige lande. Der er nogle gamle indvandringsgrupper for eksempel fra Tyrkiet, der primært vokser gennem familiesammenføringer, men de hastigst voksende etniske grupper i denne periode kommer fra regioner præget af politiske konflikter og krige. I slutningen af halvfemserne kom tusindvis af bosniske og somaliske flygtninge og i starten af nullerne modtog vi eksempelvis mange flygtninge fra krigen i Irak og Afghanistan. Flygtningestrømmene generede også en del familiesammenføringer i samme periode.

Selvom ikke alle disse indvandrere er en del af arbejdsmarkedet (i slutningen af nullerne er mere end hver tiende ikke-EU indvandrer på førtidspension), giver indvandringen alligevel anledning til, at deres andel af beskæftigelsen stiger fra 3 til 6,2 procent mellem 1995 og 2008. Det er en stor stigning sammenlignet med østeuropæere, hvis andel af beskæftigelsen kun vokser med mindre end et halvt procentpoint.<sup>1</sup> Indvandringen fra vestlige lande har ligeledes været lille som andel af den danske beskæftigelse. Vestlige migranter fra ikke-EU-lande kommer eksempelvis til landet på forskerordningen og er stærkt repræsenteret i videnstunge erhverv.

Flygtninge og familiesammenførte har som helhed mindre uddannelse end den danske befolkning. Dertil kommer, at de oftere end indfødte befinder sig i jobs, der ikke matcher deres formelle uddannelsesmæssige kvalifikationer (Nielsen, 2011). Dette kan skyldes diskriminering, at nogle færdigheder ikke så let kan tages med på tværs af landegrænser eller reelle forskelle

NOTE 1 Den registrerede østeuropæiske andel af beskæftigelsen vokser med 0,2-0,3 procent point i perioden. Der til skal lægges et ukendt antal, der udfører arbejde i Danmark som udstationerede i udenlandske firmaer.

i uddannelser på tværs af lande. På grund af uddannelse eller på grund af dårligere match på arbejdsmarkedet konkurrerer indvandrere i Danmark fra ikke-vestlige lande således primært med etniske danskere i job med små formelle kvalifikationskrav. Jeg vil derfor lidt upræcist referere til indvandringen som lavtuddannet.

De følgende afsnit kigger nærmere på, hvilke effekter den store gruppe af relativt lavtuddannede indvandrere samt den noget mindre gruppe af udenlandske eksperter kan tænkes at have for det danske arbejdsmarked. Lad os første starte med grundstenen i økonomisk arbejdsmarkedsteori:

### Det neo-klassiske arbejdsmarked

Økonomiske gevinster ved indvandring (og for så vidt handel) opstår på grund af forskellighed. Hvis alle var identiske, ville arbejdskraftens mobilitet (eller handel) ikke ændre en tøddel på den enkeltes velstand. Så enkle er forudsigelserne fra den neo-klassiske økonomiske teori: en udvidelse af arbejdsstyrken giver et midlertidigt fald i den enkeltes produktivitet, men når kapitalapparatet har tilpasset sig, er der ingen løn- eller beskæftigelseseffekter – og heller ingen gevinster!

Anlægger vi en mere nuanceret tilgang, hvor arbejdskraft adskiller sig for eksempel i form af uddannelse, så vil der være gevinster og fordelingsmæssige konsekvenser af indvandring. I det mest simple eksempel på en lille økonomi med højtuddannede (H) og lavtuddannede (L) vil lavtuddannet indvandring (I) øge udbuddet af lavtuddannet arbejdskraft og dermed presse de lavtuddannedes løn ( $w_L > w_{L+I}$ ) ned, mens lønnen for

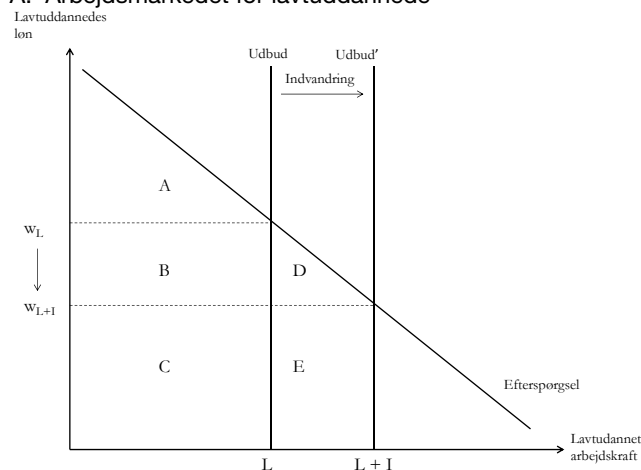
de højtuddannede ( $w_H < w_H'$ ) vil stige. Nationalindkomsten per arbejder stiger, men overskudet går udelukkende til de højtuddannede.

Figur 1 illustrerer de mekanismer, der er i spil. Indvandring øger udbuddet af lavtuddannet arbejdskraft, og den nye løn for lavtuddannede svarer til produktiviteten for den marginale indvandrer som vist i Figur 1.a. Indkomsten til samfundets lavtuddannede er B+C før indvandring og C efter indvandring, mens indkomsten til højtuddannede udgør A før indvandring og A+B+D efter indvandring. B omfordeles således fra lavt- til højtuddannede, E er indvandrerens indkomst og D er »migrationsoverskudet«. Med andre ord stiger nationalindkomsten med mere, end det koster at ansætte de ekstra lavtuddannede. Gevinsten går de højtuddannede i form af højere løn, fordi de er blevet mere produktive.<sup>2</sup> I markedet for højtuddannet arbejdskraft i Figur 1.b betyder det, at efterspørgselskurven er flyttet mod højre.

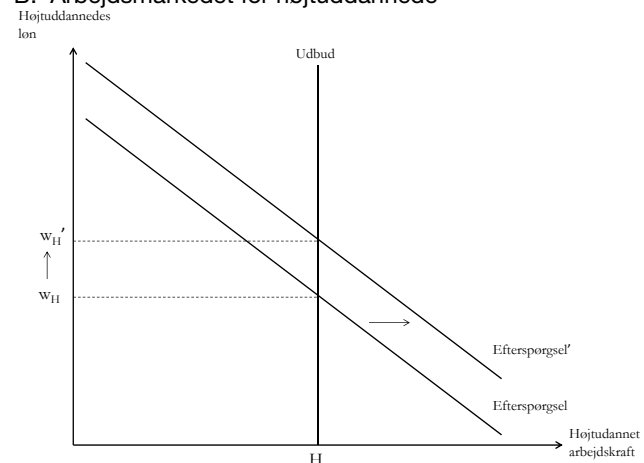
I praksis er arbejdsstyrken selvfølgelig langt mere heterogen, end den simple model med to typer af arbejdskraft tillader, og det gør effekten af indvandring til et komplekst spørgsmål selv med et snævert arbejdsmarkedsperspektiv. De relevante dimensioner og grader af diversitet er et centralt stridspunkt i den økonomiske litteratur. Borjas (2003) opdeler arbejdsmarkedet i 32 uddannelses-erfæringsgrupper og konkluderer, at inden for disse grupper fører indvandring til lavere løn (deraf artiklens kendte titel »The Labor Demand Curve Is Downward Sloping«). Indvandring presser altså lønnen for indfødte med samme uddannelse og erhvervs erfaring – nøjagtigt som i Figur

Figur 1. Neo-klassisk arbejdsmarkedsteori

#### A. Arbejdsmarkedet for lavtuddannede



#### B. Arbejdsmarkedet for højtuddannede



Noter: I den skitserede økonomi produceres et gode med konstant skalaafkast og perfekt konkurrence. Der er to produktionsfaktorer: lavtuddannede (L) og højtuddannede (H). Arbejdsudbuddet er uelastisk, og de to typer af arbejdskraft er komplementære i produktionen.

NOTE 2 Kvalitativt ækvivalente resultater kan udledes fra en model, hvor kapital er en tredje produktionsfaktor, der er tilgængelig i rigelige mængder på de internationale kapitalmarkeder. Der vil være en indstrømning af kapital, men prisen på kapital vil være fastsat på de internationale markeder, og »migrationsoverskudet« vil derfor stadig gå til højtuddannede. Er kapital derimod uelastisk, går noget af overskudet til ejere af samfundets kapital.

1.a. Men et centralt resultat fra denne artikel og relaterede studier er desuden, at der er positive effekter på tværs af de forskellige uddannelses-erfæringsgrupper grundet komplementaritet i produktionen – deres efterspørgselskurver flytter til højre som vist for de højtuddannede i Figur 1.b.<sup>3</sup> Flere rengøringshjælpere presser for eksempel lønnen i rengøringsfaget, men gør andre grupper mere produktive, fordi de kan bruge deres tid mere produktivt.

Ottavianno og Peri (2012) bygger videre på Borjas' strukturelle tilgang og tillader, at indvandrere og indfødte ikke nødvendigvis er perfekte substitutter inden for en uddannelses-erfæringsgruppe. De finder store negative effekter for tidligere indvandrere med samme uddannelse og erhvervs erfaring og små positive effekter for indfødte i samme uddannelsesgruppe, hvilket tyder på, at uddannelses-erfæringsgrupperne ikke er finmaskede nok til at opfange væsentlige karakteristika med betydning for arbejdsmarkedet.

At effekterne af indvandring kan være små, og endda positive, bekræftes i en række studier baseret på geografiske korrelationer mellem indvandring og lønudvikling. Disse studier har den udfordring, at indvandrere tiltrækkes af områder med vækst og jobmuligheder, hvilket giver anledning til et klassisk omvendt kausalitetsproblem. Mange studier følger Altonji og Card (1991) og bruger økonometriske teknikker til at isolere den eksogene komponent af indvandringen, som er drevet af tidlige bosættelsesmønstre, der antages at være ukorrelerede med nutidige efterspørgselsstød. En anden måde at løse kausalitetsproblemet er ved at finde et naturligt eksperiment. Et berømt eksempel er den pludselige ankomst af 125.000 cubanere i Miami i 1980, efter at Fidel Castro uventet åbnede havnen i Mariel for udrejse i en kortere periode. Card (1990) finder ingen betydelige løneffekter af denne indvandring, selvom den udgjorde en syv procents stigning i Miamis arbejdsstyrke.<sup>4</sup>

### Komparative fordele

I et forskningsprojekt med Giovanni Peri (University of California, Davis og National Bureau of Economic Research) undersøger vi nærmere, hvordan det kan være, at selv indvandrere og indfødte med samme uddannelse og erhvervs erfaring ikke ser ud til at konkurrere direkte om de samme jobs (Foged og Peri, 2013).

På tværs af lande befinder indvandrere sig i de samme typer af job. Lavtuddannede indvandrere arbejder ofte med rengøring,

madlavning, ved samlebånd eller som ufaglært i landbrug og byggeri. Højtuddannede indvandrere besidder ofte tekniske, men forholdsvis rutineprægede job – det kunne være regnetunge job inden for ingeniørfaget eller computertekniske job. Generelt gælder det, at indvandrere er hyppigst repræsenterede i jobtyper, der ikke kræver meget lokalkendskab eller sprogforståelse – job, hvor man som ny i et land har en relativ fordel sammenlignet med indfødte. Ligeledes er der næsten udelukkende indfødte i job, som er landespecifikke, meget kommunikationsbaserede og komplekse i en kognitiv forstand eller i forhold til interaktionen med andre individer.

Tabel 1 viser de fem stillingsgrupper med højest og lavest ændring i andelen af udenlandsk fødte. Ved at koble de internationalt standardiserede (4-cifrede) stillingskoder med amerikansk data (O\*NET), der indeholder information om forbruget af forskellige færdigheder i de enkelte jobs, har vi kunne konstruere indeks, der måler omfanget af henholdsvis kognitive, kommunikative og manuelle opgaver i de enkelte job. Vi ser et klart mønster. Stillingsgrupperne med stor koncentration af indvandrere indeholder fx job som taxachauffør og rengøringsassistent og scorer højt på manuelle færdigheder og lavt på mere komplekse færdigheder. Vores kompleksitetsmål stiger med forbruget af kognitive og kommunikative færdigheder og falder med forbruget af manuelle færdigheder.

Den neo-klassiske udbuds-efterspørgselsteori er statisk.

Lønmodtagere antages at være perfekte substitutter inden for fastlåste grupper, der typisk er defineret ud fra faste markører som uddannelse og erhvervs erfaring. Hvis individer har multiple færdigheder, der er relevante for arbejdsmarkedet og adskiller sig systematisk mellem indfødte og nytilkomne i et land, kan der finde produktiv specialisering sted selv indenfor uddannelses-erfæringsgrupper. Indvandring medfører nemlig skærpet konkurrence i nogle typer af job, mens andre job oplever øget produktivitet som følge af indvandringen i komplementære erhverv (den relative løn ændres i denne alternative færdighedsdimension). Det betyder, at job, hvor indfødte har en komparativ fordel, nu bliver relativt mere attraktive, og indvandringen øger dermed jobmobilitet og specialisering imod disse job, hvilket vi empirisk har forsøgt at opfange med kompleksitetsindekset.

I Figur 2 har vi brugt instrument variable til at prædiktere mere og mindre udsatte områder i Danmark ud fra en kombination af tidlige bosættelser og den nationale indvandring.<sup>5</sup>

NOTE 3 Litteraturen, der er affødt af Borjas (2003), bliver ofte omtalt som den strukturelle tilgang eller produktionsfunktionstilgangen til at estimere løneffekter af indvandring, fordi man udregner løneffekterne baseret på den antagne produktionsstruktur og ændringerne i de relative mængder af forskellige typer af arbejdskraft.

NOTE 4 Identifikationen i dette papir er blevet kritiseret for ikke at tage højde for, at oprindelige beboere kan udvandre og dermed modvirke den umiddelbare stigning i arbejdsudbudet.

NOTE 5 Det tidlige geografiske bosættelsesmønster (1988) kan potentielt være korreleret med lokale arbejdsmarkedsforhold. Det er derfor en identificerende antagelse i disse instrumenter baseret på Altonji og Card (1991), at efterspørgselsstød ikke er så persistente, at de varer ved ind i analyseperioden. Alternativt kan vi prædiktere indvandringen ud fra den geografiske placering flygtninge fik tildelt under Spredningspolitikken 1986-1998, som kan ses som en kvasi-tilfældig fordeling med det formål at sprede flygtninge i de danske kommuner proportionalt til befolkningstal og uden oplysninger om den enkeltes uddannelse eller lignende (se Damm, 2009). Vi finder lignende resultater ved begge tilgange.

**TABEL 1. Indvandringskoncentrationer og færdighedsforbruget i stillingskategorier**

	Ikke-EU andel 1994-2008 dif.	Færdighedsforbruget			
		Kognitiv	Kommunikation	Manuel	Kompleksitet
<i>Mindst indvandring</i>					
Ledelse i små virksomheder	-0.018	0.666	0.677	0.432	1.136
Lovgivningsarbejde og ledelse i offentlig administration	0.002	0.897	0.989	0.303	1.828
Ledelse i store virksomheder	0.003	0.796	0.796	0.367	1.488
Militært arbejde	0.003	0.441	0.390	0.633	0.225
Faglært arbejde indenfor landbrug, fiskeri o.lign.	0.007	0.362	0.248	0.736	-0.328
<i>Størst indvandring</i>					
Transport og anlægsarbejde	0.039	0.352	0.265	0.810	-0.322
Manuelt arbejde i byggeri, transport og fremstilling	0.045	0.215	0.156	0.769	-0.783
Betjening af industrimaskiner	0.057	0.276	0.146	0.790	-0.655
Andet manuelt arbejde	0.087	0.260	0.205	0.742	-0.633
Rengørings- og renovationsarb., bud, vagt o.lign.	0.148	0.126	0.103	0.695	-1.234

Noter: Kompleksitet =  $\ln((\text{Kommunikation} + \text{Kognitiv}) / \text{Manuel})$

Færdighedsforbruget i hver aggregerede stillingsgruppe (2-cifret ISCO) er det populationsvægtede gennemsnit af færdighedsforbruget i de underliggende stillingsgrupper (4-cifret ISCO).

Desuden kan vi udnytte det faktum, at indvandringen var relativt lille frem til midt halvfemserne, til at undersøge, om de indfødte, der efterfølgende oplevede henholdsvis meget lidt og stor indvandring, havde samme udvikling inden stigningen i indvandrerandelen i deres lokale arbejdsmarked.<sup>6</sup>

Vi finder, at indvandringen til Danmark fra ikke-vestlige lande har givet anledning til, at etniske danskere uden en erhvervs-kompetancegivende uddannelse har specialiseret sig i mere komplekse jobs. Denne dynamiske tilpasning har beskyttet deres løn og beskæftigelse. Effekterne er drevet af unge med lille anciennitet hos den arbejdsgiver, de havde i begyndelsen af perioden. Det er personer, som har en relativt lille omkostning ved at skifte job (lav virksomhedsspecifik human-kapital) og en stor gevinst ved at sadle om (mange år til at høste gevinsterne ved omstillingen). De ældre i arbejdsstyrken, som bliver berettigede til efterløn mod slutningen af vores analyseperiode, trækker sig derimod tilbage tidligere, hvis de har oplevet mere indvandring i deres lokale arbejdsmarked.

Figur 2 viser nogle af vores resultater for gruppen af lavtuddannede: En klar specialisering mod mere komplekse job.

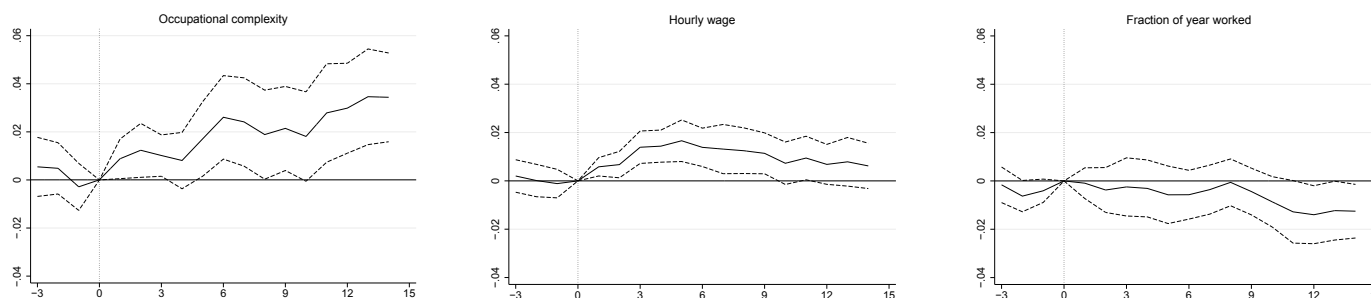
I transitionsperioden ser det ud til at give anledning til lidt højere timeløn, men denne effekt forsvinder, efterhånden som flere lavtuddannede flytter til de mere produktive erhverv. Det lille fald i beskæftigelsen mod slutningen af perioden er drevet af ældre, der gradvis bliver berettiget til efterløn mod slutningen af perioden.

#### Positive eksternaliteter

Højt kvalificeret arbejdskraft tillægges afgørende betydning i forhold til ideskabelse og innovationer, som skal tilvejebringe vækst på den lange bane. Teknologiske fremskridt kan øge produktiviteten og dermed efterspørgslen efter alle typer af arbejdskraft. Disse effekter bliver kaldt for positive human-kapital-eksternaliteter. Jeg vil kort opridse et par relevante studier for også at kaste lidt lys over denne type af indvandring. Malchow-Møller, Munch og Skaksen (2011) bruger »forsker-skatteordningen« til at undersøge, om udenlandske forskere og nøglemedarbejdere bidrager til at øge produktiviteten for andre medarbejdere i den samme virksomhed. De finder, at højt kvalificerede udenlandske medarbejdere bidrager til at øge virksomhedens produktivitet målt ved lønudviklingen for de øvrige nøglemedarbejdere samt virksomhedens eksport.

NOTE 6 Lokale arbejdsmarkeder er i vores undersøgelse defineret ud fra de nye kommuner (Frederiksberg og København lagt sammen til en).

Figur 2. Transitioner og indvandring



Noter: Parameterestimer og 95% konfidensintervaller på interaktionsled mellem treatment-indikator og årsindikatorer for etniske danskere uden tertiær uddannelse i alderen 21-51 i 1994. Treatede bor i 1994 i områder, der oplever en efterfølgende prædikeret stigning i indvandringsandelen over median.

Amerikanske studier af højtuddannet indvandring fokuserer på de eksperter, man tænker har særlig stor betydning for ide-skabelsen og innovationen i et samfund – de såkaldte »STEM workers« (Science-Technology-Engineering-Math). Det er højt specialiserede erhverv, hvor der er relativt mange indvandrere sammenlignet med kommunikationskrævende og bureaukratiske jobs. Igen sandsynligvis på grund af komparative fordele: et matematisk problem har samme løsning i alle lande, mens det kan være svært for en udefrakommende at forstå landespecifikke normer og bureaukratiske spilleregler. Peri, Shih og Sparber (2014) finder, at STEM-indvandrere har en positiv effekt på produktiviteten af andre højtuddannede i det samme område, svarende til den danske analyse på virksomhedsniveau. Hunt og Gautier-Loiselle (2010) og Kerr og Lincoln (2010) viser, at STEM-indvandrere bidrager til antallet af patenterede innovationer, hvilket peger på, at mekanismen for den positive produktivitetseffekt løber gennem ideskabelse (positive eksternaliteter), som i teorien kan øge efterspørgslen for alle typer af arbejdskraft.

### Konklusion

Ud fra vores økonomiske lærdom er indvandring altså overordnet set positivt for arbejdsmarkedet, og jo mere forskellige indvandrere er fra indfødte, jo større gevinster er der ved indvandring. Tankegangen er enkel: identiske indfødte vil opleve et lønpres på grund af det større udbud af deres kompetencer, mens komplementære erhvervs produktivitet øges. Det er ikke den tankegang, udlændingepolitik bliver designet efter. I mange lande inklusiv Danmark er der et politisk pres for at begrænse lavtuddannet indvandring og styrke rekruttering og fastholdelse af højt kvalificeret udenlandsk arbejdskraft, selvom

den indfødte arbejdsstyrke samtidig er relativt højtuddannet. Hvorfor så det?

For det første kan ønsket om at rekruttere højtuddannet arbejdskraft rationaliseres ud fra ideen om, at disse personer i særlig grad bidrager til innovation i samfundet. For det andet, er ræsonnementerne i den neo-klassiske arbejdsmarkedsmodel baseret på mekanismer, der gør sig gældende i en markedsbaseret økonomi uden forvridninger. I en velfærdsstat skal den finanspolitiske virkelighed tages med i en samlet vurdering. Hvordan det enkelte individ gennem et langt liv bidrager til og får fra det offentlige, er et kompliceret regnestykke, der ligger uden for denne artikel.

Jeg har med afsæt i min egen forskning trukket de store linjer op i den økonomiske forskning i arbejdsmarkedseffekter af indvandring med et særligt fokus på de mulige positive effekter. Artiklen fokuserede på Ricardos fundamentale princip om komparative fordele og det faktum, at indvandrere befinder sig i bestemte typer af job. Vi fandt, at den lavtuddannede indvandring til Danmark har stimuleret etniske danskeres specialisering imod mere komplekse jobs. Det er en mekanisme, der kan beskytte lønninger og beskæftigelse. Det vil sige, mobilitet og et fleksibelt arbejdsmarked er nøgleord, når vi skal tilpasse os et stigende antal indvandrere på arbejdsmarkedet. Desuden skal produktivitetsevinstene også på sigt kunne omsættes til jobskabelse. Vi har ikke haft tilstrækkelige data til at undersøge den økonomiske krise, der startede i 2008, endnu, men man kan forestille sig, at mobiliteten kan give anledning til ledighed i en transitionsperiode i år, hvor økonomien reelt er gået i stå.



---

## Litteratur

- Altonji, Joseph G. and David Card. 1991. »The Effects of Immigration on the Labor Market Outcomes of Less-skilled Natives. Chapter 7 in M.J. Abowd and R.B. Freeman (Eds).« Immigration, Trade and the Labor Market (Chicago: University of Chicago Press): 201-234.
- Borjas, George J. 2003. »The Labor Demand Curve Is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market«. Quarterly Journal of Economics 118 (4): 1359-1374.
- Card, David. 1990. »The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market.« Industrial and Labor Relation Review 43: 245-257.
- Damm, Anna P. 2009. »Determinants of recent immigrants' location choices: quasi-experimental evidence.« Journal of Population Economics 22 (1): 145-174.
- Foged, Mette and Giovanni Peri (2013), »Immigrants and Native Workers – New Analysis Using Longitudinal Employer-Employee Data«, NBER Working Paper No. 19315
- Hunt, Jennifer and Marjolaine Gauthier-Loiselle (2010). »How Much Does Immigration Boost Innovation?«, American Economic Journal: Macroeconomics 2(2): April, pp. 31-56.
- Kerr, William and William F. Lincoln (2010). »The Supply Side of Innovation: H-1B Visa Reforms and U.S. Ethnic Invention«. Journal of Labor Economics 28(3): July, pp. 473-508.
- Longhi, Simonetta, Peter Nijkamp, and Jacques Poot. 2005. »A Meta-Analytic Assessment of the Effect of Immigration on Wages.« Journal of Economic Surveys, Wiley Blackwell 19 (3): 451-477.
- Malchow-Møller, Nikolaj, Jakob Roland Munch, and Jan Rose Skaksen. 2011. »Do Foreign Experts Increase the Productivity of Domestic Firms?« IZA Discussion Paper (No. 6001): 1-44.
- Nielsen, Chantal Pohl. 2011. »Immigrant over-education: evidence from Denmark«. Journal of Population Economics 24 (2): 499-520.
- Ottaviano, Gianmarco I.P. and Giovanni Peri. 2012. »Rethinking the Effect of Immigration on Wages«. Journal of the European Economic Association 10 (1): 152-197.
- Peri, Giovanni, Kevin Y. Shih and Chad Sparber. 2014. »Foreign STEM Workers and Native Wages and Employment in U.S. Cities«, NBER Working Papers 20093
- Peri, Giovanni and Chad Sparber. 2009. »Task Specialization, Immigration and Wages«. American Economic Journal: Applied Economics 1 (3): 135-169.

# Midlertidige øst-migranter udfordrer den danske model

Debatten om social dumping har primært haft fokus på udfordringerne forbundet med udstationerede arbejdsmigranter. Artiklen påpeger, at det afgørende ikke er tilknytningsformen, men i stedet varigheden af migranternes tilknytning til arbejdsmarkedet.



**SØREN KAJ ANDERSEN\***

Lektor, Centerleder, Ph.D  
Forskningscenter for Arbejdsmarkeds-  
og Organisationsstudier (FAOS),  
Sociologisk Institut, Københavns Universitet



**JONAS FELBO-KOLDING\***

Ph.D-stipendiat,  
Forskningscenter for Arbejdsmarkeds-  
og Organisationsstudier (FAOS),  
Sociologisk Institut, Københavns Universitet

Debatten om øst- og centraleuropæiske arbejdsmigranter på det danske arbejdsmarked har fyldt meget de senere år. Særligt har historier om social dumping præget medierne og den politiske debat. Men i hvor høj grad har disse arbejdsmigranter lønninger og arbejdsvilkår, der bryder med danske regler? For at svare på dette spørgsmål vil vi samle op på resultater af forskningsprojekter, vi har gennemført i de senere år, samt andre relevante analyser. Vi skelner i det følgende mellem øst- og centraleuropæiske arbejdsmigranter, der dels er ansat i danske virksomheder, dels er ansat i udenlandske virksomheder, men arbejder som udstationeret arbejdskraft i Danmark. Vores skelnen er motiveret dels af de grundlæggende forskellige EU-regelsæt for de to gruppers frie bevægelighed, dels af tidligere studiers dokumentation af væsentlige forskelle i løn- og arbejdsvilkår for de to grupper. Vi vil i denne artikel beskrive, hvad der kendetegner de to grupper af arbejdsmigranter, samt diskutere, hvordan de udfordrer måden, vi regulerer det danske arbejdsmarked; den såkaldte danske aftalemodel.

Når vi i denne artikel benytter begrebet social dumping, fokuserer vi udelukkende på spørgsmålet omkring lønforhold og udelader dermed alt, hvad der handler om social dumping af arbejdsvilkår. I forhold til spørgsmålet om social dumping af lønforhold henholder vi os til definitionen fra det udvalg, som i forbindelse med finanslovsaftalen i 2012 blev nedsat for at undersøge mulighederne for at iværksætte nye tiltag med hen-

blik på at modvirke social dumping. Udvalget understregede, at der ikke findes en entydig definition af begrebet, men at det 'normalt' bliver brugt om forhold, hvor udenlandske lønmodtagere har løn- og arbejdsvilkår, som ligger under det sædvanlige danske niveau. Det understreges videre, at 'det sædvanlige danske niveau' betyder, at vilkårene skal ligge inden for rammerne af den relevante kollektive overenskomst. Med andre ord er der forskellige overenskomster på forskellige fagområder og brud på disse er at betragte som social dumping.

## **Omfanget af arbejdsmigranter – fra uklarhed til stadig bedre registre**

Inden vi kigger nærmere på de to grupper af arbejdsmigranter, er det væsentligt at forstå, at debatten om de øst- og centraleuropæiske arbejdsmigranter har været præget af uklarhed. Konkret to uklarheder, hvor den første har drejet sig om, hvor mange der faktisk kommer hertil og arbejder. Samtidig har der været og er til dels stadig uklarhed om øst- og centraleuropæernes løn- og ansættelsesvilkår og hermed også vores spørgsmål om, hvor udbredt social dumping er.

Overblikket over omfanget af arbejdsmigration fra Øst- og Centraleuropa er blevet væsentligt forbedret siden den første udvidelse i 2004. Fra 2004 til 2009 havde vi den såkaldte overgangsordning,<sup>1</sup> Østaftalen, baseret på fælles EU-regler, der medførte en registrering af borgere fra de nye medlems-

\* Fotograf: Jakob Dall

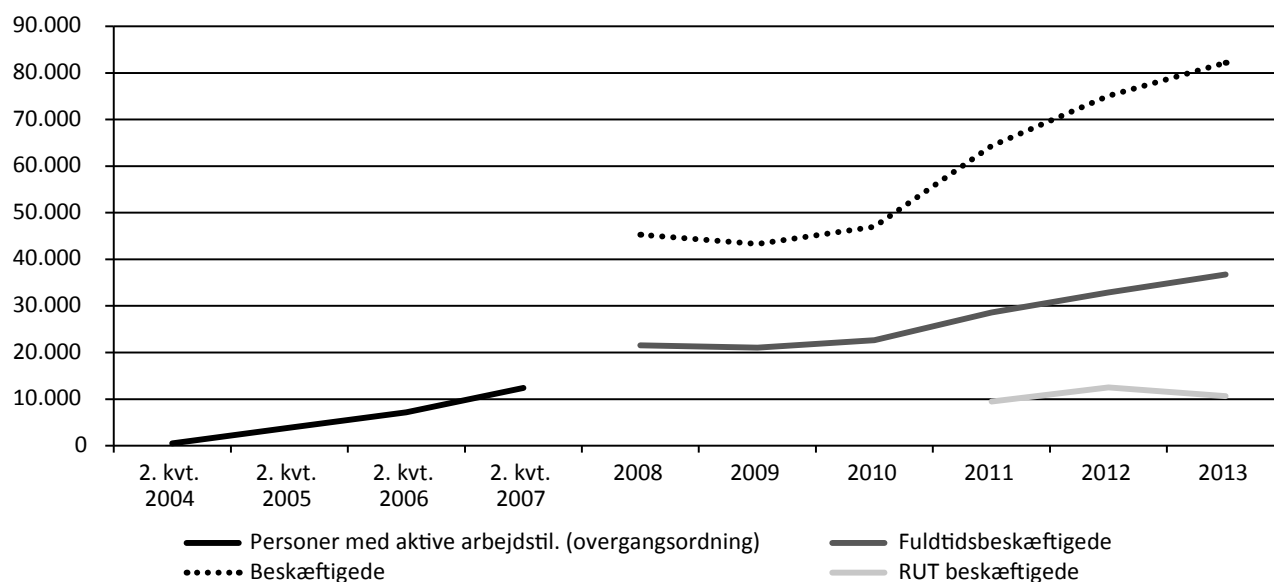
NOTE 1 Den såkaldte Østaftale var en overgangsordning for arbejdstagere fra de nye østeuropæiske EU-lande, der blev ophævet den 1. maj 2009. Den rummede en række begrænsninger på åbningen af det danske arbejdsmarked, der fulgte med EU's udvidelse. Overgangsordningen stillede krav om, at østeuropæiske EU-borgere skulle have en opholds- og arbejdstilladelse, før de kunne tage job i Danmark. Østaftalen blev lempet to gange; i juni 2006 indførtes bl.a. en forhåndsgodkendelsesordning for overenskomstdækkede arbejdsgivere; i juni 2007 blev Østaftalen revideret på ny, og bl.a. blev kravet om forhåndsgodkendelse droppet, så overenskomstdækkede virksomheder umiddelbart kunne ansætte østarbejdere i jobfunktioner omfattet af overenskomsten.

stater, der kom til Danmark (Pedersen og Andersen 2007). Der var dog en række problemer med denne registrering, bl.a. at kriterierne for at få opholds- og arbejdstilladelse ændrede sig gennem perioden, i takt med at ordningen blev udfaset. Dernæst var der grupper, der slet ikke blev registreret. Det gjaldt medfølgende ægtefæller eller partnere – en ret, EU-borgere har, når der arbejdes i andre EU-lande. Yderligere var der dem, der bare ikke blev registreret og arbejdede illegalt. Men nye registre gav bedre oplysninger. Fra 2008 fik vi via eIndkomstregistret for første gang rimeligt gode tal på alle udlændinge med skattepligtig lønindkomst på det danske arbejdsmarked og dermed også dem, der arbejder kortvarigt i Danmark hos en dansk arbejdsgiver (de såkaldte ikke-bosatte udlændinge<sup>2</sup>). Men det betød også, at der stadig udestod et problem, idet en større gruppe af udlændinge – ikke mindst øst- og centraleuropæere – kommer til landet som udstationerede. Det vil sige, at de er ansat i en virksomhed i et andet EU-land, som benytter sig af EU's fri bevægelighed for tjenesteydelser og på denne baggrund løser opgaver i fx byggebranchen i Danmark. Disse arbejdstagere er skattepligtige i hjemlandet de første seks måneder og optrådte derfor ikke i danske registre. Det var afsættet for at oprette *Register for Udenlandske Tjenesteydere, RUT*. Det startede ligeledes op i 2008, men der var store indkøringsproblemer, og først fra 2011 begyndte data fra dette register at optræde i bl.a. opgørelserne i Jobindsats.dk. Det var således først fra dette år, at tallene blev tillagt en vis validitet. Dette sagt, fordi der givet stadig er tale om en vis underregistrering på dette område. Således må vi også antage, at der foregår en

vis arbejdsmigration, som aldrig kommer med i de eksisterende officielle registre. Det drejer sig bl.a. om arbejdsmigranter, som arbejder sort, og som derfor selsagt ikke optræder i officielle registre. Dog giver de stadig bedre registre et stadig klarere billede af, hvor mange øst- og centraleuropæere, der kommer til Danmark og arbejder.

Ser vi på udviklingen i omfanget af øst- og centraleuropæiske arbejdsmigranter på det danske arbejdsmarked siden EU-udvidelserne i 2004 og 2007, kan den opdeles i en række perioder. Som figur 1 nedenfor illustrerer, var der indledningsvis en periode fra udvidelsen i maj 2004 frem til 2008/9, hvor vi havde den såkaldte overgangsordning. I denne periode var der, som nævnt indledningsvis, en række krav til registrering, som både sætter deres præg på data og illustreres i databruddet og de manglende tal i figur 1 nedenfor og sandsynligvis indebærer en vis underregistrering. Ser man nærmere på tallene, ses der en relativt beskedne udvikling det første ca. halvandet år frem til 2006. På trods af at de forudgående antagelser omkring omfanget undervurderede det faktiske antal, må vi samtidig sige, at der ikke i denne periode var tale om en voldsom generel stigning. Fra 2006 tager udviklingen i højere grad fart, da særligt mange polakker finder arbejde i Danmark.<sup>3</sup> Det skal i høj grad ses i sammenhæng med den økonomiske højkonjunktur, som medførte en faldende arbejdsløshed blandt danske arbejdstagere og en reel mangel på arbejdskraft i nogle brancher. Det tidsmæssige sammenfald indikerer, at det primært var arbejdsgivernes efterspørgsel efter arbejdskraft, der i perioden

**Figur 1: Udvikling i antallet af øst- og centraleuropæiske arbejdstagere på det danske arbejdsmarked (fordelt på ansatte og udstationerede)**



Kilde: Jobindsats.dk

NOTE 2 Rent opgørelsesmæssigt skelnes der på jobindsats.dk mellem arbejdsmigranter med bopæl i Danmark og såkaldte pendlere.

NOTE 3 For en nærmere redegørelse for udviklingen i omfanget af arbejdsmigranter på det danske arbejdsmarked siden 2004 se Andersen og Felbo-Kolding (2013).

fra 2006 frem til slutningen af 2008 drev udviklingen i antallet af øst- og centraleuropæiske arbejdsmigranter på det danske arbejdsmarked. Herefter sker der pga. den generelle økonomiske krise et umiddelbart fald i antallet. Faldet hang bl.a. sammen med, at en stor del af øst- og centraleuropæerne havde fundet arbejde i konjunkturfølsomme brancher som bygge og anlæg og hotel og restauration, som nu var nødt til at skære ned. Det umiddelbare fald i udviklingen blev dog kortvarigt, og i perioden fra slutningen af 2009 og fremefter har vi set en relativt stor stigning, så mere end 82.000 øst- og centraleuropæere i løbet af 2013 havde haft beskæftigelse på det danske arbejdsmarked, svarende til mere end 36.000 fuldtidsbeskæftigede. I perioden fra 2007 og frem har vi set et skifte i, hvor arbejdsmigranterne kommer fra. Mens udviklingen de første 3-4 år primært var båret af polakker og i mindre udstrækning af litauere, medførte den anden udvidelse i 2007 med Rumænien og Bulgarien en større national diversitet blandt øst- og centraleuropæerne. Særligt er der de seneste år kommet væsentlig flere rumænere på det danske arbejdsmarked.

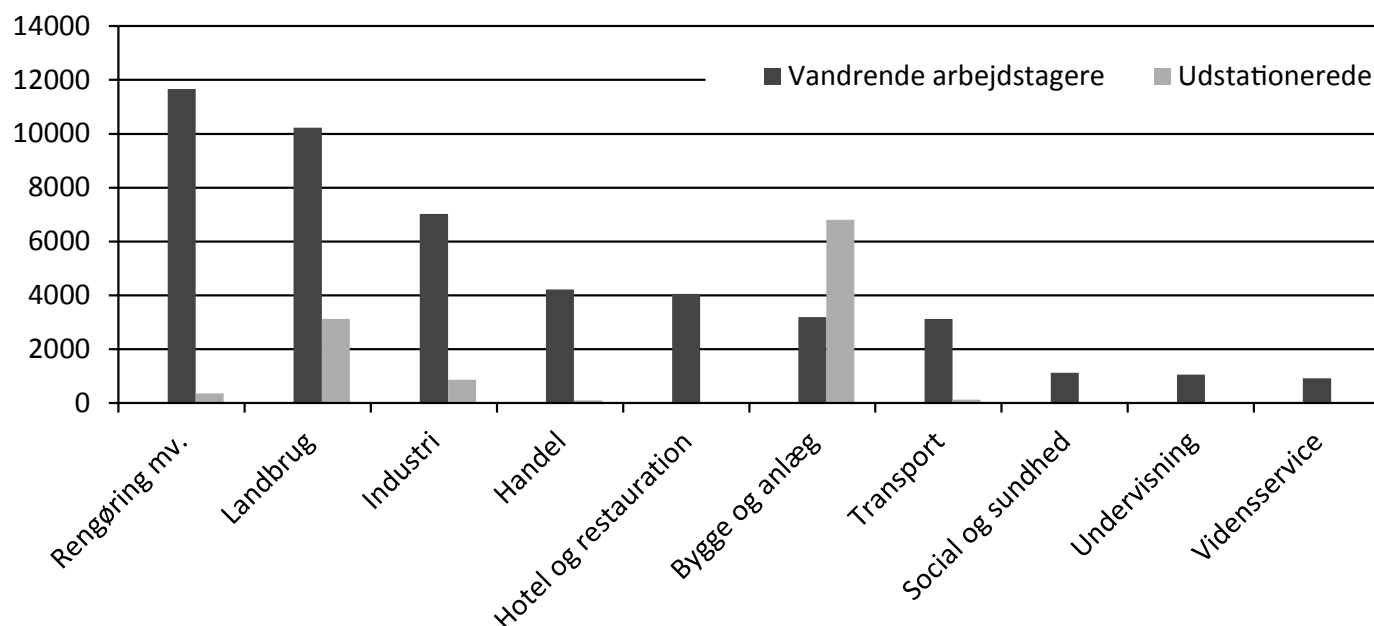
Det er vigtigt hér at slå fast, at fænomenet øst- og centraleuropæisk arbejdskraft på det danske arbejdsmarked langt fra er ligeligt fordelt på de forskellige brancher. Lavtlønsbrancher som rengøring, landbrug og hotel og restauration beskæftiger sammen med fødevarer- og stål- og metalindustri, handel, transport og bygge og anlæg størstedelen af øst- og centraleuropæerne.

Man skal endvidere have for øje, at der er store forskelle mellem brancherne i forhold til, hvordan de er tilknyttet virksomhederne. Som det fremgår af figur 2, er næsten samtlige øst- og centraleuropæere i rengøring, handel og hotel og restauration ansat direkte i en dansk virksomhed. Til sammenligning skiller særligt bygge og anlæg sig ud, idet omkring to tredjedele af øst- og centraleuropæerne, der er kommet til Danmark første gang efter EU-udvidelsen, i perioden fra 1. marts 2011 til 28. februar 2012 hér var udstationerede. Som nævnt i indledningen peger tidligere studier på, at tilknytningsformen har stor betydning for øst- og centraleuropæernes løn- og arbejdsvilkår. I de næste afsnit ser vi nærmere på grupperne af henholdsvis ansatte og udstationerede arbejdsmigranter.

#### Ansatte i danske virksomheder – integration over tid

Som det fremgår af figur 2, er klart størstedelen af øst- og centraleuropæerne på det danske arbejdsmarked ansat i danske virksomheder (på tværs af brancher er ca. 13 % udstationerede). I en survey gennemført i 2012 blandt danske virksomheder, der benyttede øst- og centraleuropæiske arbejdstagere, spurgte vi bl.a. ind til lønforhold (Andersen og Felbo-Kolding 2013). I svarene angav virksomhederne, at øst- og centraleuropæerne ansat i danske virksomheder på tværs af de undersøgte brancher i gennemsnit fik 128 kr. i timen. Der var en vis variation mellem brancherne, idet den gennemsnitlige timeløn i de undersøgte dele af industrien<sup>4</sup> lå på 141 kr. per time, mens den

**Figur 2: Øst- og centraleuropæisk arbejdskraft (arbejdstagere ansat i danske virksomheder og udstationerede) fordelt på hovedbrancher (marts 2011-februar 2012)**



Kilde: E-indkomstregisteret og RUT-registeret, AMS-udtræk gennemført for FAOS ifb. med udarbejdelsen af bogen Danske virksomheders brug af østeuropæisk arbejdskraft (Andersen & Felbo-Kolding 2013)

NOTE 4 Konkret omfattede det delbrancherne fødevarerindustrien og stål- og metalindustrien.

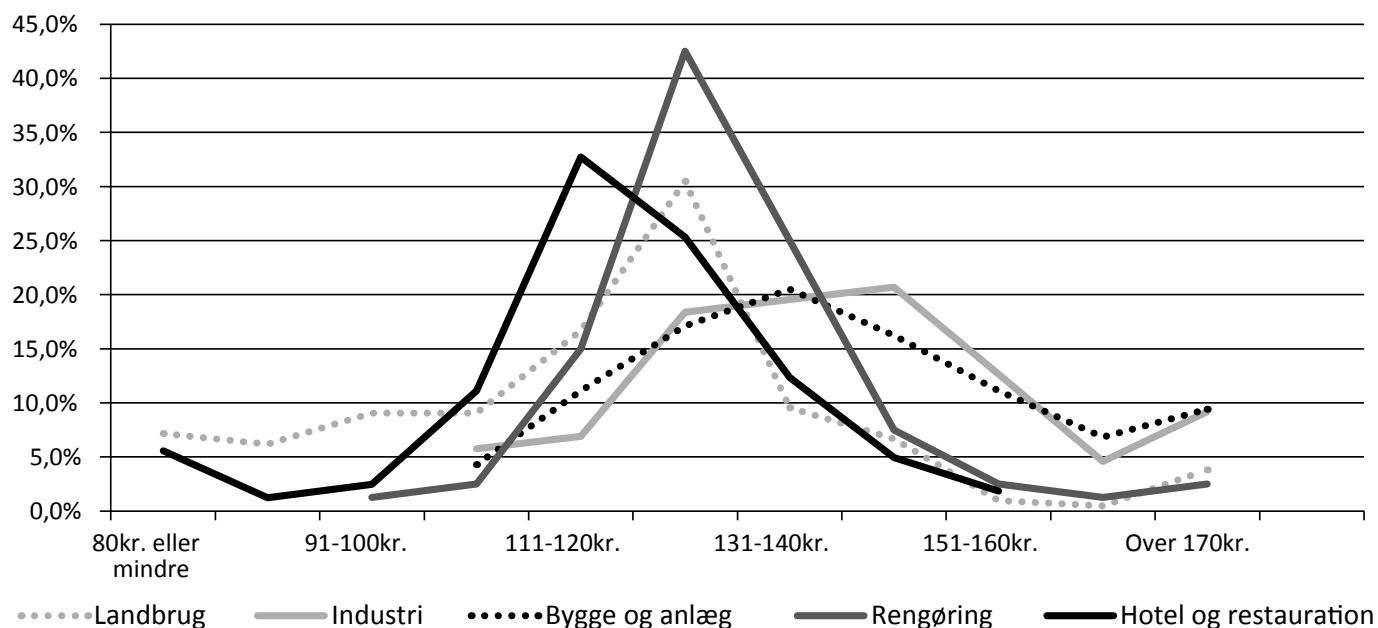
tilsvarende indtægt var på 120 kr. i landbrug og inden for hotel og restauration (Andersen og Felbo-Kolding: 147). Her er med andre ord tale om lønninger, der ligger inden for rammen af mindstebetaling i de relevante kollektive overenskomster. Sammenligner man med lønningerne for danskere i tilsvarende job, viser det sig dog samtidig, at øst- og centraleuropæerne har en lavere løn end danskere. Dette er lønoplysninger fra arbejdsgivere, hvorfor man må antage, at der kan være arbejdsgivere, som fx benægter at have øst- og centraleuropæere ansat eller 'pynter' på de lønoplysninger, som angives. Der var dog ikke tale om noget systematisk bortfald i forhold til branche eller størrelse blandt virksomhederne, som ikke ønskede at svare. Alt andet lige kan det dog betyde, at lønniveauet overvurderes i en sådan survey. På trods af dette kan det konstateres, at øst- og centraleuropæerne får lønninger, som ligger lavere, end hvad danskere får eller hidtil har fået for tilsvarende arbejde, hvilket er med til at skærpe konkurrencen om jobs i disse brancher.

Andre tilgængelige løndata for disse grupper af udlændinge bekræfter billedet fra undersøgelsen. Det drejer sig om beregninger fra bl.a. AE-rådet udført på data fra det såkaldte eIndkomstregister, der bygger på de indkomstoplysninger arbejdsgivere er forpligtet til at opgive for deres ansatte over for SKAT. Disse beregninger fokuserer udelukkende på lønindkomst på månedsbasis uafhængigt af antallet af præsterede arbejdstimer. Det er derfor ikke muligt på denne baggrund

at udregne en timeløn. Tallene giver dog en indikation på, at lønningerne særligt inden for nogle brancher ligger relativt lavt, samt at lønningerne hænger sammen med, hvor længe øst- og centraleuropæerne har arbejdet i Danmark. Månedslønnen for arbejdstagere med under et års ansættelse er således væsentlig lavere end for arbejdstagere med over et års ansættelse, hvilket om ikke andet indikerer, at et afgørende parameter i forhold til øst- og centraleuropæernes løn er, hvorvidt der er tale om, at de er her midlertidigt eller mere permanent (Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2014).

Selvom tallene for den gennemsnitlige timeløn for øst- og centraleuropæere i brancherne, hvor brugen af øst- og centraleuropæisk arbejdskraft er mest udbredt, ligger over mindstesatserne i de relevante overenskomster, er det ikke ensbetydende med, at direkte ansættelse i en dansk virksomhed sikrer mod social dumping. Som det fremgår af figur 3 nedenfor, dækker den gennemsnitlige timeløn over mindstesatserne over, at næsten halvdelen af alle øst- og centraleuropæere i landbrug og mere end hver fjerde inden for hotel og restauration får en timeløn, som ligger under mindstesatserne og dermed må betragtes som social dumping. At det lige netop er i landbrug og hotel og restauration, at udfordringen med social dumping i forhold til øst- og centraleuropæere ansat i danske virksomheder er størst, hænger sandsynligvis sammen med, at begge brancher, i modsætning til bl.a. bygge og anlæg og industrien, er kendetegnet ved at have både en relativt lav organisationsgrad og en lav

**Figur 3: Andel af virksomheder, hvor ansatte østeuropæere får en gennemsnitlig timeløn inden for de enkelte intervaller, fordelt på brancher (i procent)**



Kilde: Andersen & Felbo-Kolding (2013: 148)

Note: Pr. 1. marts 2014 udgør timelønnen for arbejdere med tjenestebolig ansat på Jordbrugsoverenskomsten mellem GLS-A og 3F 125,19 kr., for arbejdere uden tjenestebolig udgør lønnen 128,37 kr. Timelønnen for medhjælpere ansat på Restaurantoverenskomst 2014-2017 mellem Horesta og 3F udgør pr. 1. marts 2014 115,29 kr., mens timelønnen for medhjælpere ansat på Hoteloverenskomst – Overenskomst 2014-2017 for hoteller og øvrige overnatningsvirksomheder mellem Horesta og 3F udgør 115,23 kr.

overenskomstdækning. Samtidig er begge brancher kendetegnet ved stor udbredelse af sæsonarbejde og dermed en udbredt midlertidighed i ansættelse. Udfordringen for den danske aftalemodel i forhold til de ansatte øst- og centraleuropæere består dermed i, at de ofte finder ansættelse i brancher, hvor fagforeningerne har svært ved at sikre organisering og overenskomstdækning. Samtidig har arbejdet ofte en midlertidighed over sig, som betyder, at arbejdet hele tiden rykker videre, hvilket kun gør udfordringerne større. Hermed udstilles udfordringerne i en dansk model, som bygger på parternes evne til at sikre og kontrollere overenskomstmæssige vilkår.

Der er et stort sammenfald mellem tilknytningsformen, og hvorvidt arbejdsmigranterne er bosat i Danmark eller ej. Mens øst- og centraleuropæere, som er på det danske arbejdsmarked midlertidigt, hvad enten der er tale udstationerede, vikarer eller pendlere, som udgangspunkt primært skal forbruge det de tjener i deres hjemland, skal øst- og centraleuropæere bosat i Danmark som udgangspunkt også forbruge det, de tjener i Danmark. Det kan betyde, at øst- og centraleuropæere på et midlertidigt arbejdsophold vælger at acceptere løn og vilkår, der bryder med danske overenskomstbestemmelser. Det skal ses i lyset af, at arbejdsmigranterne stadig vil tjene væsentligt mere end, hvad de ville kunne tjene i deres hjemland. Tal fra Eurostat fra 2012 viser således, at den gennemsnitlige årlige bruttoløn i Rumænien er ca. 10 gange lavere end i Danmark, mens der for Polen er tale om, at lønnen er ca. 6 gange lavere.<sup>5</sup> For gruppen af øst- og centraleuropæere bosat i Danmark, er virkeligheden dog en noget anden. Med forbehold for at nogle i denne gruppe sikkert også bor og arbejder i Danmark for en begrænset periode med henblik på om nogle år at vende tilbage til deres hjemland og etablere sig, må vi antage, at en væsentlig del af denne gruppe har bosat sig i Danmark med den intention at etablere sig mere eller mindre permanent hér. Denne antagelse understøttes bl.a. af det faktum, at 32 procent af de bosatte øst- og centraleuropæere, der er kommet til Danmark efter den første EU-udvidelse i 2004, er kommet til for mere end fem år siden (Jobindsats.dk).<sup>6</sup> Denne gruppe på mere end 15.000 arbejdsmigranter må således antages at have etableret sig på arbejdsmarkedet i en helt anden grad end gruppen af midlertidige arbejdsmigranter. At spørgsmålet om, hvor længe arbejdsmigranter har været en del af arbejdsmarkedet, spiller en rolle for deres integration på arbejdsmarkedet og dermed deres løn- og arbejdsvilkår, bekræftes af et norsk studie af øst- og centraleuropæere på det norske arbejdsmarked (Andersen m.fl. 2009). I studiet finder de, at arbejdsmigranterne integreres på det norske arbejdsmarked over tid, og at de i takt med integrationen stiller krav om i stadig højere grad at få løn- og arbejdsvilkår, som minder om dem de nationale arbejdstagere har. Studiet

tyder dermed på, at udfordringerne fra denne gruppe i forhold til den måde, vi regulerer arbejdsmarkedet på i Danmark vil mindskes, i takt med at de integreres på arbejdsmarkedet. Det afgørende er således ikke udelukkende, om øst- og centraleuropæerne er ansat i en dansk eller udenlandsk virksomhed, men i stedet om de er her midlertidigt eller mere permanent.

### De midlertidige – på kanten af det regulerede arbejdsmarked

Mens ansatte øst- og centraleuropæere i danske virksomheder enten kan have en midlertidig eller en mere permanent tilknytning til arbejdsmarkedet, er gruppen af udstationerede per definition kendetegnet ved midlertidighed. Gruppen af udstationerede udgør dermed en særlig case i forhold til de udfordringer, midlertidige øst- og centraleuropæiske arbejdsmigranter på det danske arbejdsmarked medfører for den danske aftalemodel.

Som det fremgår af figur 2 ovenfor, finder vi først og fremmest udstationerede øst- og centraleuropæere i bygge- og anlægsbranchen, hvor der er omkring dobbelt så mange udstationerede som ansatte. Derudover finder vi også mindre grupper af udstationerede inden for landbrug og industri. Udfordringerne omkring udstationerede kommer dog tydeligst til udtryk inden for bygge- og anlægsbranchen, hvorfor vi i det følgende fokuserer på denne branche. Det hører samtidig med til det samlede billede, at der er en vis underregistrering af udstationerede arbejdstagere. Det kommer til udtryk, når Arbejdstilsynet gennemfører kontrolaktioner over for de udenlandske entreprenører, håndværksmestre m.m. Rapporterne fra disse kontroller fortæller typisk om udenlandske arbejdsgivere, der ikke er korrekt registreret i RUT.<sup>7</sup> Omfanget af denne underregistrering kender vi ikke.

Det er uhyre vanskeligt at få indblik i løn- og arbejdsvilkår for de udstationerede. Det skyldes bl.a. det simple forhold, at de bliver aflønnet i hjemlandet og ikke er skattepligtige i Danmark, de første seks måneder de arbejder her, hvilket betyder, at vi ingen registerdata har, der fortæller om deres lønforhold. Det samme gælder arbejdstider og lignende. Særligt bygge og anlægs fagforeninger har kørt mange sager mod virksomheder med udstationerede medarbejdere for brud på overenskomster, og der er afsagt mange arbejdsretlige domme, som har ført til bod, efterbetaling mv. Faktum er dog, at både vi og fagforeningerne har en meget begrænset systematisk indsigt i forholdene i disse virksomheder.

En række forskellige forskningsprojekter giver dog visse informationer om fx lønforhold blandt udstationerede øst- og cen-

NOTE 5 Se EUROSTAT: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php?title=File:Table1\\_Average\\_Gross\\_annual\\_Earnings\\_in\\_the\\_business\\_economy\\_\(full-time\\_employees\),\\_2008-2011.png&filetimestamp=20130619135352](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Table1_Average_Gross_annual_Earnings_in_the_business_economy_(full-time_employees),_2008-2011.png&filetimestamp=20130619135352)

NOTE 6 Jobindsats opgør, hvornår arbejdsmigranter første gang fik udstedt et dansk CPR nummer. Der er således en vis risiko for, at vi på denne måde undervurderer, hvornår arbejdsmigranterne første gang indtræder på det danske arbejdsmarked, da de i realiteten kan have arbejdet som eksempelvis udstationerede forud for, at de valgte at bosætte sig i Danmark og dermed fik et CPR. nummer.

NOTE 7 Se Arbejdstilsynets hjemmeside: <http://arbejdstilsynet.dk/da/tilsyn/udenlandske-virksomheder.aspx>

traleuropæere i bygge- og anlægsbranchen. I en undersøgelse fra 2008 berettede arbejdsgivere i bygge og anlæg, at de havde østeuropæiske underentreprenører tilknyttet, som gav deres ansatte fra 40 til 160 kr. i timen – gennemsnittet lå på omkring 110 kr. Når de samme virksomheder blev spurgt, hvad de gav deres egne danske ansatte, lå tallet mellem 120 og 175 kr. i timen og med et gennemsnit omkring de 140 kr. i timen (Arnholtz Hansen og Andersen 2008). Antallet af respondenter her er forholdsvis lavt, og man må også formode, at der er arbejdsgivere, som ikke ønsker at informere om løn – særligt hvis den er meget lav. De tendenser, vi ser her, kan vi dog genfinde i andre undersøgelser. I en interviewundersøgelse blandt 500 polakker i det storkøbenhavnske område var det i bygge- og anlægssektoren, at der var den største gennemsnitlige lønforskkel mellem polakker og danskere, hvilket kan tolkes som en konsekvens af den store tilstedeværelse af udstationerede arbejdstagere (Arnholtz Hansen og Hansen 2009). I en nyere undersøgelse viste det sig, at det var muligt at få lønoplysninger fra arbejdsgivere med ansatte øst- og centraleuropæere, mens virksomheder med udstationerede generelt ikke kunne eller ville fortælle om disse gruppers løn. Dog angav 60 procent af virksomhederne, som havde øst- og centraleuropæere tilknyttet via underentreprenører, reduktion af lønomkostninger som en fordel ved at benytte udstationerede arbejdstagere (Andersen og Felbo-Kolding 2013). Alt sammen peger det i retning af en branche, hvor i hvert fald nogle øst- og centraleuropæere, nemlig de udstationerede har løn- og arbejdsvilkår, som ligger væsentligt under, hvad danske arbejdstagere har.

At de udstationerede udgør en særlig udfordring i forhold til tilstedeværelsen af øst- og centraleuropæisk arbejdskraft på det danske arbejdsmarked, illustreres af, at fagforeningerne i bygge og anlæg har presset på for at få bestemmelser ind i overenskomsterne, der kan hjælpe dem med at sikre, at de udenlandske virksomheder og deres medarbejdere bliver overenskomstdækket, og at overenskomsterne bliver overholdt. Et af de vigtigste redskaber i denne sammenhæng har i de seneste år været de såkaldte 48-timersmøder, som er et organisationsmøde fagforeningen kan kræve afholdt inden for 48 timer, hvis der er en formodning om, at der fx ikke arbejdes på overenskomstmæssige vilkår hos en underentreprenør hyret ind af en overenskomstdækket virksomhed. Her er det et krav, at arbejdsgiversiden skal kunne godtgøre, at overenskomsten overholdes; her er med andre ord omvendt bevisbyrde. Antallet af sådanne møder er steget markant, siden disse møder kom ind i overenskomsten i 2010 (Andersen og Ibsen 2013).

Noget tyder også på, at ikke mindst kombinationen af RUT-informationer om de udenlandske virksomheder og muligheden for at kræve 48-timersmøder har ført til en højere overenskomstdækning af stadig flere udenlandske virksomheder i bygge og anlæg. Fagbladet 3F fik i vinteren 2014 gennemført en analyse, der viste, at 12 procent af de udenlandske virksomheder i bygge og anlæg havde overenskomst. Da det fortrinsvist var de større virksomheder, betød det, at omkring 45 procent af de udstationerede øst- og centraleuropæere var overenskomstdækket (Dagbladet 3F, 2014). Det hører med, at dette

er en forholdsvis lav andel sammenlignet med overenskomstdækningen i byggebranchen generelt. Fordi reguleringen på det danske arbejdsmarked netop er kendetegnet ved et fravær af lovgivning omkring løn, som i stedet er et anliggende for arbejdsgivere og arbejdstagere, eller arbejdsgiverorganisationer og fagforeninger, udgør arbejdet med at overenskomstdække (udenlandske) virksomheder en hjørnesten i fagforeningernes arbejde. Det hænger selvsagt sammen med, at et fravær af overenskomst vil betyde, at der ikke gælder andre niveauer for aflønning, end hvad arbejdsgiveren kan blive enig med den enkelte øst- eller centraleuropæer om.

Udfordringerne er dog ikke løst med overenskomstdækning. I den seneste tid er der således fremkommet en del sager, hvor problemet for de faglige organisationer ikke har været at få tegnet overenskomst med den udenlandske virksomhed, men brud på overenskomstens bestemmelser. Igen betyder den danske aftalemodel, at det er op til arbejdsmarkedets parter, i det her tilfælde særligt fagforeningerne, at kontrollere at overenskomstens bestemmelser overholdes. I enkelte sager er det blevet påvist, at der er virksomheder, som fører en form for dobbeltregnskab, forstået således, at der eksisterer ansættelseskontrakter og lønsedler, som følger overenskomsten, mens de faktiske forhold for de udstationerede medarbejdere er anderledes – fx indeholder flere arbejdstimer end angivet (se bl.a. Berlingske 2014). En tilsvarende adfærd hos de udenlandske byggevirksomheder kan man genfinde i et tysk studie baseret på interviews med udstationerede arbejdstagere. Den overordnede konklusion i dette studie er, at virksomhederne gennemfører en form for genforhandling – eller man kan sige de facto omgåelse – af de eksisterende regler, fx kollektive aftaler. Det sker således, at det umiddelbart ser ud, som om nationale aftaler overholdes, mens de faktiske løn- og arbejdsvilkår afviger fra overenskomsten. Der kan være tale om, at udenlandske arbejdstagere accepterer fx flere arbejdstimer, end hvad deres kontrakt ellers indeholder. Det kan også ske, at der ligger pres eller ligefrem trusler bag, at de faktiske vilkår afviger fra gældende regulering (Wagner 2014). En antagelse kan være, at et lignende mønster i et eller andet omfang gør sig gældende i den danske bygge- og anlægssektor.

Man kan hævde, at når en sådan situation – en skjult omgåelse af overenskomsten eller regler i øvrigt på arbejdspladsen – overhovedet kan opstå, skyldes det, at de udstationerede ikke er medlem af en fagforening i værtslandet. Vi ved fra bl.a. undersøgelsen blandt polakker i Storkøbenhavn, at det er et mindretal af øst- og centraleuropæerne, der melder sig ind i en dansk fagforening. Denne undersøgelse viste, at 12 procent var medlem (Arnholtz Hansen og Hansen, 2009). Vi ved, at det er en udfordring for danske fagforeninger at organisere de øst- og centraleuropæiske arbejdstagere. Fagbevægelserne står generelt svagt i disse lande, hvorfor mange heller ikke før ankomsten til Danmark har været medlem af en fagforening. Vi ved også, at prisen på et medlemskab kan afskrække. I interviewundersøgelsen blandt polakker mente 33 procent, at dansk fagforeningsmedlemskab var for dyrt (Arnholtz Hansen og Hansen, 2009). Det kan heller ikke udelukkes, at nogle af

de udenlandske arbejdsgivere, ligesom det tyske studie dokumenterede, truer udstationerede medarbejdere, der ønsker at involvere fagforeningerne, med hjemsendelse, firing eller andet. Konsekvensen af den lave organisationsgrad blandt øst- og centraleuropæere, særligt udstationerede, er i alle tilfælde, at det er svært for fagforeningerne at få informationer om løn- og arbejdsvilkår. Dermed er det også svært at kontrollere, hvorvidt overenskomstens bestemmelser overholdes.

Samlet set fremkommer der et billede af, at udstationerede arbejdstagere fra Øst- og Centraleuropa kun i et begrænset omfang er del af, hvad vi kan kalde det organiserede danske arbejdsmarked og som grundlæggende omfatter overenskomstdækning og fagforeningsmedlemskab. Hermed også sagt, at der sagtens kan være udstationerede øst- og centraleuropæere såvel i byggeriet som i andre brancher, hvor løn- og ansættelsesvilkår følger gældende overenskomst, men de overordnede forhold peger på, at dette langt fra altid er tilfældet.

### Opsamling

Vi har i denne artikel argumenteret for, at spørgsmålet om, hvorvidt øst- og centraleuropæerne bliver udsat for social dumping, deler denne gruppe af arbejdsmigranter i to grupper. En opdeling der ikke, som indledningsvist forventet, deler gruppen i henholdsvis ansatte og udstationerede, men i stedet skelner mellem øst- og centraleuropæere med en henholdsvis langvarig og midlertidig tilknytning til det danske arbejdsmarked.

Først en gruppe kendetegnet ved, at de er ansat direkte i danske virksomheder, typisk har status som bosatte i Danmark og har en mere langvarig tilknytning til det danske arbejdsmarked. Forskellige undersøgelser peger på, at størstedelen inden for denne gruppe har en løn, der ligger inden for rammen af mindstebetaling i de relevante kollektive overenskomster, dog hører det med, at data samtidig tyder på, at disse øst- og centraleuropæere har en lavere løn end danskere i tilsvarende job. Overordnet må det dog siges, at her ikke er tale om grundlæggende udfordringer for den måde, vi regulerer arbejdsmarkedet på

via kollektive overenskomster. Der er dog ikke mindst set fra et fagforeningsperspektiv en stor udfordring i en ny konkurrence om jobbene inden for en række lavtlønssektorer, som også indebærer en vis lønkonkurrence, som imidlertid ligger inden for rammerne af overenskomsterne.

*For det andet* er der gruppen af øst- og centraleuropæere med en midlertidig tilknytning til arbejdsmarkedet. De kan både være ansat direkte i danske virksomheder eller være udstationerede eller ansat i vikarbureauer. De vil stort set altid have status som ikke-bosatte i Danmark. Som vi har konkluderet ovenfor, er de midlertidige arbejdstagere fra Øst- og Centraleuropa kun i et begrænset omfang en del af, hvad vi kan kalde det organiserede danske arbejdsmarked. Opgørelser peger på, at knap halvdelen er dækket af en kollektiv overenskomst, men der er mistanke om, at der i et ikke nærmere kendt omfang sker omgåelser af overenskomsterne. Vi ved ikke, hvor mange af de midlertidige der er organiseret i en fagforening, men antagelsen må være, at det er en mindre andel end blandt de øst- og centraleuropæere, der er ansat i en dansk virksomhed. På denne baggrund vil en forsigtig antagelse være, at det ikke er over ti procent af dem.

Ser vi videre frem, kan en overordnet formodning være, at stadig flere øst- og centraleuropæere ansat i danske virksomheder vil blive fuldt integreret på det danske arbejdsmarked og herunder også kræve løn og vilkår, der svarer til, hvad man ser hos danske ansatte. Dette kan også indbefatte, at man melder sig ind i dansk fagforening. Samtidig må det dog være en del af denne formodning, at den midlertidige arbejdskraft, her særligt i form af udstationeret arbejdskraft, fortsat vil udgøre en del af den samlede arbejdsmigration. Det skyldes først og fremmest de traktatfaste EU-rettigheder til fri bevægelighed over EU-grænserne, ikke blot for arbejdstagere, men også for virksomheder til at levere tjenesteydelser på tværs af grænserne. Denne midlertidige arbejdsmigration, hvad enten der er tale om øst- og centraleuropæere ansat i en dansk eller udenlandsk virksomhed, vil givetvis forsætte med de udfordringer, der ligger heri.



**LITTERATURLISTE**

- Andersen, R.K., M. Bråten, L. Eldring, J.H. Friberg, A.M. Ødegård, *Norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft*. Oslo: Fafo-rapport 2009:46.
- Andersen, S.K. og J. Felbo-Kolding 2013, *Danske virksomheders brug af østeuropæisk arbejdskraft*. København: Museum Tusulanum.
- Andersen, S.K. og C.L. Ibsen 2013, *Forligsmuligheder på den smalle sti ud af krisen*, FAOS Forskningsnotat 137, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2014, *Lønindkomst for udenlandsk arbejdskraft*.
- Berlingske 2014, 3F: Falske lønsedler skjuler social dumping, 22.3.2014. <http://www.b.dk/nationalt/3f-falske-loensedler-skjuler-social-dumping>
- Beskæftigelsesministeriet (2012) *Rapport fra Udvalget om modvirkning af social dumping*, Appendix: Kommissorium for arbejdsgruppen. Beskæftigelsesministeriet, oktober 2012.
- Dølvik, J.E. og L. Eldring 2008, Arbejdsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – udviklingstrekk og konsekvenser. Nordisk Ministerråd. TemNord 2008:502
- Hansen, J.A. og S.K. Andersen 2008, Østeuropæiske arbejdere i bygge- og anlægsbranchen. Rekrutteringsstrategier og konsekvenser for løn-, ansættelses- og aftaleforhold. FAOS Forskningsnotat 92, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Hansen, J.A. og N.W. Hansen 2009, Polonia I København. Et studie af polske arbejdsmigranteres løn-, arbejds- og levevilkår I Storkøbenhavn. København: LO-DOKUMENTATION nr. 1, 2009.
- Fagbladet 3F, 2014. *Flertal af østfirmaer undgår dansk løn*. 17.2.2014 <http://www.fagbladet3f.dk/nyheder/fagligt/e85de30591444a4a94c-c0bc4a3dbb068-20140217-flertal-af-ostfirmaer-undgaar-dansk-loen>
- Pedersen, K og S.K. Andersen 2007, Østaf-talen – individuelle østarbejdere, 1. Delrapport. Præsentation og vurdering af udfordringerne for det danske arbejdsmarked af arbejdskraftens fri bevægelighed. FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

# Indvandreres færdigheder og brug af voksenuddannelse

PIAAC-undersøgelsen viser et lavt færdighedsniveau for voksne indvandrere. I denne artikel beskriver vi udvalgte resultater fra PIAAC-undersøgelsen, og diskuterer muligheder og udfordringer i offentlige uddannelses tilbud rettet mod voksne indvandrere.



**VIBEKE JAKOBSEN**  
Seniorforsker, SFI – Det Nationale  
Forskningscenter for Velfærd



**IDA MARIE BEHR BENDIKSEN**  
Evalueringsekonsulent,  
Danmarks Evalueringinstitut (EVA)

Et vist niveau af grundlæggende færdigheder i læsning, regning og problemløsning med IT er en forudsætning for de fleste former for uddannelse og beskæftigelse samt for at fungere som borger i forhold til fx demokratiske institutioner og offentlig forvaltning. Læse-, regne- og IT-færdigheder er lavere blandt ikke-vestlige indvandrere end blandt personer med dansk oprindelse. De ringere færdigheder medfører en risiko for, at indvandrerne får vanskeligere ved at begå sig og deltage aktivt i det danske samfund.

I denne artikel beskriver og diskuterer vi muligheder og udfordringer i de offentlige uddannelses tilbud, som sigter på at forbedre indvandrernes almene færdigheder, fx i regi af sprogcentre og voksenuddannelsescentre (VUC). Først indeholder artiklen dog en beskrivelse af ikke-vestlige indvandreres læse-, regne- og IT-færdigheder på baggrund af den store OECD-initierede PIAAC-undersøgelse fra 2013.

I artiklen har vi valgt at bruge begrebet indvandrere, som samlet betegnelse for flygtninge og indvandrere. I de dele af artiklen, hvor vi diskuterer uddannelses tilbuddene, vil vi også bruge begreber som tosprogede eller voksne udlændinge. Det hænger sammen med, at man i PIAAC-undersøgelsen har taget udgangspunkt i gruppen af indvandrere kategoriseret ud fra Danmarks Statistik definition (Poulsen og Lange, 1998), mens man i uddannelsessystemet ofte omtaler sine målgrupper som

tosprogede og voksne udlændinge, og ikke som indvandrere. Der vil være et stort sammenfald mellem gruppen af voksne indvandrere og gruppen af voksne tosprogede.<sup>1</sup> Hvis en person i sin hverdag har brug for og anvender mere end ét sprog, kaldes personen tosproget. Dette er en funktionel definition, som fokuserer på, hvilken funktion tosprogetheden spiller, og ikke graden af beherskelse eller om man eventuelt bruger flere end to sprog.

## Indvandrernes færdigheder

### *Om PIAAC-undersøgelsen*

Denne artikels beskrivelse af indvandrernes grundlæggende færdigheder er baseret på PIAAC-undersøgelsen (*The Programme for the International Assessment of Adult Competencies*), som er en OECD-undersøgelse af 16-65-åriges læse- og regnefærdigheder samt færdigheder i problemløsning med IT. Sidstnævnte er evnen til at bruge en computer til almindeligt forekommende aktiviteter, som fx at søge og vurdere information fra internettet. Dataene er indsamlet i 24 lande. De danske data blev indsamlet i 2011 og 2012. Dataindsamlingen bestod af en spørgeskemaundersøgelse samt test af færdigheder i læsning, regning og brug af IT. Opgaverne i testen skulle som udgangspunkt løses ved brug af en computer, men der var også en papirbaseret test for personer, der ikke ønskede at anvende den computerbaserede test eller som ikke havde tilstrækkelige IT-færdigheder til at anvende computeren til

NOTE 1 Man må antage, at næsten alle indvandrere er tosprogede. Gruppen af tosprogede vil dog fx også omfatte mange efterkommere.

testen. Færdighederne er målt på en numerisk skala fra 0 til 500 – jo højere værdi, desto bedre færdigheder. Metoderne bag PIAAC-undersøgelser er nærmere beskrevet i Rosdahl et al. (2013).

I den danske PIAAC-undersøgelse blev indvandrere oversamlet (det vil sige, at til stikprøven, som danner grundlag for analyserne, blev der udtrukket en større andel af indvandrerne end af etniske danskere), hvilket gør det muligt at lave særskilte analyser for indvandrere. I alt 7.328 personer deltog i den danske PIAAC-undersøgelse, heraf var 593 vestlige indvandrere og 880 ikke-vestlige indvandrere. I denne artikels beskrivelse af resultaterne fra PIAAC fokuserer vi på ikke-vestlige indvandrere. Vestlige indvandrere har også i gennemsnit et lavere færdighedsniveau end etniske danskere, men forskellene i færdighedsniveauet er mindre for vestlige indvandrere og etniske danskere end for ikke-vestlige indvandrere og etniske danskere (se Rosdahl et al. 2013).<sup>2</sup>

I dataindsamlingen er der bortfald blandt indvandrerne på grund af sprogproblemer. I alt kunne 13 pct. af de indvandrere, som var udtrukket til PIAAC-undersøgelsen, ikke gennemføre besvarelsen af spørgeskemaet og færdighedsopgaverne, fordi de ikke havde tilstrækkelige danskundskaber. Dette kan betyde, at vi overvurderer færdighederne blandt indvandrerne i vores analyse, og det skal man selvfølgelig være opmærksom på, når man konkluderer på analyseresultaterne. Det er endvidere

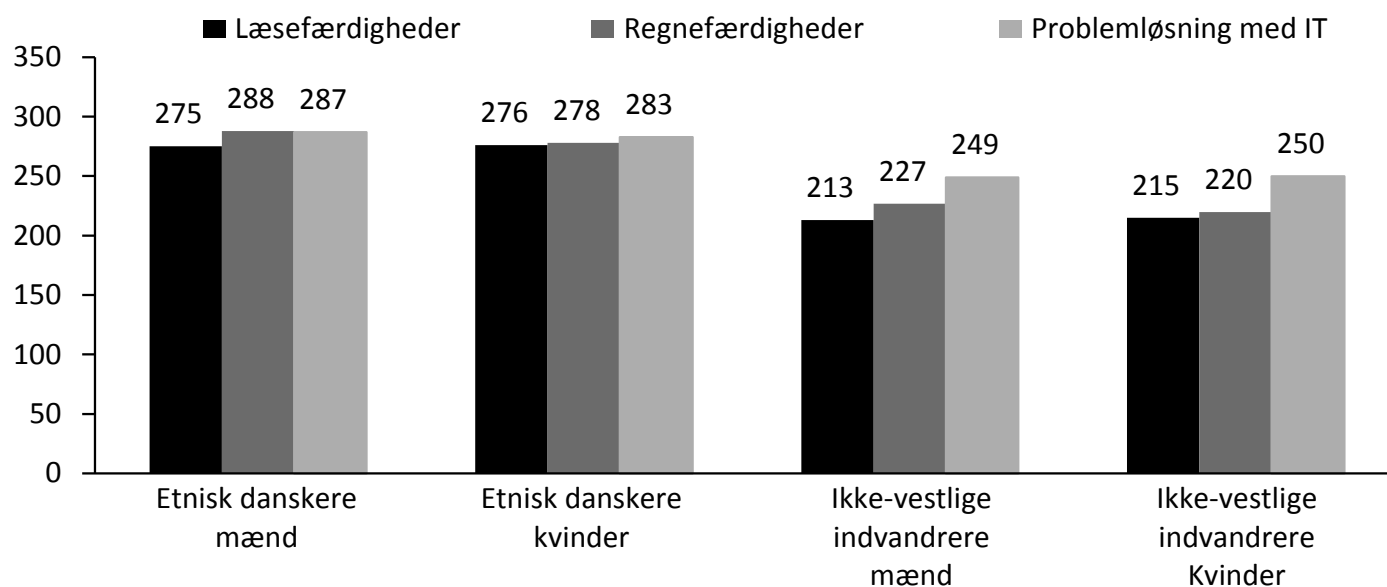
vigtigt at være opmærksom på, at PIAAC-undersøgelsen er en undersøgelse af befolkningens færdigheder i læsning på dansk og af færdigheder i regning og problemløsning med IT, hvor det danske sprog anvendes. Nogle af de indvandrere, som indgår i undersøgelsen, vil måske få en langt højere score i fx regning, hvis de blev testet på deres modersmål.

### Ikke-vestlige indvandreres færdigheder

De gennemsnitlige færdighedsscorer for ikke-vestlige indvandrere og etniske danskere er vist i figur 1 særskilt for mænd og kvinder, og som det fremgår, scorer indvandrerne væsentligt lavere end etniske danskere i alle tre typer af færdigheder. Fx har etnisk danske mænd en gennemsnitlig læsescore på 275, mens indvandrermand har en gennemsnitlig læsescore på 213.

Kønssforskellene i færdigheder er i et vist omfang de samme for etniske danskere og indvandrere. Hverken blandt etniske danskere eller ikke-vestlige indvandrere er der forskel på mænds og kvinders gennemsnitlige scorer i læsefærdigheder, mens mænd har en højere gennemsnitlig score i regnefærdigheder end kvinder i begge grupper. Med hensyn til færdigheder i problemløsning med IT er den gennemsnitlige score dog lidt højere for mænd end for kvinder blandt etniske danskere, mens den gennemsnitlige score er omtrent den samme for mænd og kvinder blandt ikke-vestlige indvandrere.

**Figur 1. Læsefærdigheder, regnefærdigheder og færdigheder i problemløsning med IT. Særskilt for indvandrerstatus og køn. Gennemsnitlige score.**



Kilde: Rosdahl et al. (2013)

NOTE 2 Indvandrere afgrænses som personer født i udlandet, hvor ingen af forældrene er dansk statsborger og født i Danmark. De vestlige lande omfatter alle 28 EU-lande, Andorra, Island, Liechtenstein, Monaco, Norge, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand. De ikke-vestlige lande omfatter alle andre lande.

Som en uddybning af de gennemsnitlige scorer i færdigheder, er fordelingerne på færdighedsniveauer vist i tabel 1. Læsefærdigheder og regnefærdigheder er inddelt i 6 niveauer og færdigheder i problemløsning med IT i 4 niveauer. Overordnet kan man sige at det laveste niveau omfatter færdigheder til at løse de simpleste opgaver, og at bevægelsen fra det laveste niveau til det højeste er udtryk for stigende kompleksitet i opgavernes udformning og dermed et stigende niveau for personernes færdigheder (for en nærmere beskrivelse af niveauer, se Rosdahl et al, 2013). Det er tydeligt, at de ikke-vestlige indvandrere er overrepræsenteret på de laveste niveauer og underrepræsenterede på de højeste niveauer og dermed, at mange indvandrere udelukkende er i stand til at løse forholdsvis simple opgaver indenfor læsning, regning og problemløsning med IT.

Hvor stor en andel af de personer, der har deltaget i PIAAC-undersøgelsen, som ikke har en oplyst scoreværdi for de tre typer af færdigheder (og dermed ikke indgår i figur 1), er også vist i tabel 1. Mindst 95 pct. har en oplyst scoreværdi i læsning og regning, mens andelen der har en oplyst scoreværdi i problemløsning med IT, er noget mindre, især blandt ikke-vestlige indvandrere, hvor omkring halvdelen ikke har en scoreværdi i problemløsning med IT. Personer, der slet ikke kan anvende en computer, har haft mulighed for at løse opgaverne inden for læsning og regning på papir, men i sagens natur har det ikke været muligt at løse opgaverne inden for problemløsning med IT på papir. Så når omkring halvdelen af de ikke-vestlige indvandrere ikke har en oplyst score for problemløsning med IT, så er det formentlig et udtryk for, at de har meget få færdig-

**Tabel 1. Fordeling på niveauer af læsefærdigheder, regnefærdigheder og færdigheder i problemløsning med IT. Særskilt for indvandrerstatus og køn. Procent.**

		Etniske danskere		Ikke-vestlige indvandrere	
		Mænd	Kvinder	Mænd	kvinder
<i>Læsefærdigheder:</i>					
Ingen score	Ingen score	0,1	0	3,3	2,7
0-175	0	2,6	1,7	24,7	23,4
176-225	1	11,6	9,4	30,6	27,2
226-275	2	32,6	35,9	27,7	33,8
276-325	3	41,5	43,3	11,7	11,9
326-500	4-5	11,6	9,7	2,1	1,2
I alt, procent		100	100	100,1	100,2
<i>Regnefærdigheder:</i>					
Ingen score	Ingen score	0,1	0	3,3	2,7
0-175	0	1,9	1,8	19,8	21,0
176-225	1	8,7	10,4	24,6	28,2
226-275	2	67,4	74,4	47,9	46,1
276-325	3	19,5	12,3	4,2	1,8
326-500	4-5	2,6	1,0	0,3	0,0
I alt, procent		100	100	100	100
<i>IT-færdigheder:</i>					
Ingen score	Ingen score	12,7	9,7	50	46,1
0-240	0	12,7	14,2	21,7	21,1
241-290	1	31,6	36,2	19,4	24,8
291-340	2	35,1	34,1	7,8	7,9
341-500	3	7,9	5,8	1,1	0
I alt, procent		100	100	100	100
I alt, personer		2919	2873	396	484

Kilde: Rosdahl et al. (2013)

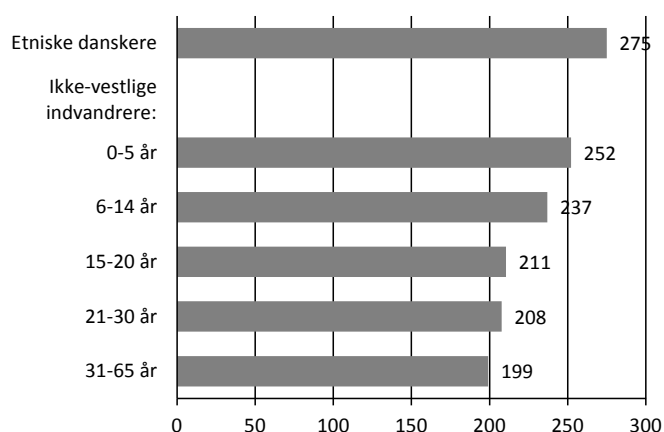
heder inden for dette område, og at forskelle mellem personer med dansk oprindelse og ikke-vestlige indvandrere med hensyn til færdighedsniveau inden for problemløsning med IT under vurderes i figur 1.

#### Læsefærdigheder og alder ved indvandring

Flere tidligere undersøgelser har vist, at indvandreres tilegnelse af færdigheder i destinationslandets sprog og uddannelsesmæssige færdigheder afhænger af alderen ved indvandring (se fx Jakobsen og Smith, 2006; Böhlmark, 2008). Betydningen af alder ved indvandring forklares ofte med, at jo yngre indvandrere er ved ankomsten til Danmark, jo bedre muligheder har de for at tilegne sig det danske sprog og lære hvordan man skal begå sig i det danske skolesystem. Derfor kan man også forvente, at indvandrernes færdigheder i fx læsning afhænger af alderen ved indvandring til Danmark.

Sammenhængen mellem alder ved indvandring og gennemsnitlige læsefærdigheder er vist for ikke-vestlige indvandrere i figur 2. Som ventet falder de gennemsnitlige læsefærdigheder med øget alder ved indvandring. De ikke-vestlige indvandrere, som kom til Danmark i førskolealderen (0-5 år), har de højeste gennemsnitlige læsefærdigheder efterfulgt af de ikke-vestlige indvandrere, der kom til Danmark i skolealderen (6-14 år). De ikke-vestlige indvandrere, der er kommet til Danmark som voksne, er dermed den gruppe, som har de laveste gennemsnitlige læsefærdigheder. Det er dog værd at bemærke, at uanset alder ved indvandring har indvandrerne markant lavere gennemsnitlig læsefærdigheder end etniske danskere. Dette er i overensstemmelse med resultater fra PISA-undersøgelserne, der måler færdigheder i 15-årsalderen, og som finder et lavere færdighedsniveau blandt efterkommere og indvandrere end blandt etniske danskere (se fx Christensen et al., 2014).

**Figur 2. Læsefærdigheder efter alder ved indvandring. Gennemsnitlige score.**



Kilde: Rosdahl et al. (2013)

Det er ikke kun alder ved indvandring men også opholdstiden i Danmark som har sammenhæng med færdighedsniveauet: jo længere opholdstid, desto højere færdighedsniveau. Men også de ikke-vestlige indvandrere, der har været i Danmark i mindst 16 år, har (når der kontrolleres for baggrundskarakteristika) et lavere færdighedsniveau end etniske danskere (Rosdahl et al., 2013)

#### Færdigheder, uddannelse og beskæftigelse

PIAAC-undersøgelsen viser, at de gennemsnitlige færdigheder i læsning, regning og problemløsning med IT i befolkningen som helhed stiger med uddannelsesniveauet. I figur 3 er de gennemsnitlige læsefærdigheder efter uddannelsesniveau vist særskilt for etniske danskere og ikke-vestlige indvandrere. For begge grupper er tendensen, at de gennemsnitlige læsefærdigheder stiger med uddannelsesniveau. Figur 3 viser dog også, at indvandrerne har en lavere gennemsnitlig score end personer med dansk oprindelse uanset uddannelsesniveau.<sup>3</sup>

Både blandt etniske danskere og ikke-vestlige indvandrere er færdighedsniveauet i læsning, regning og problemløsning med IT højere for personer i beskæftigelse end personer uden beskæftigelse. Men både blandt de beskæftigede og ikke-beskæftigede har ikke-vestlige indvandrere et lavere færdighedsniveau end etniske danskere. Ikke-vestlige indvandrere har endvidere et lavere færdighedsniveau end etniske danskere uanset type af beskæftigelse, fx inden for den private og offentlige sektor, blandt selvstændige og lønmodtagere og inden for stillingskategorier (hvor stilling er kategoriseret ud fra hvilket kvalifikationsniveau jobbet kræver) (Rosdahl et al., 2013). Resultaterne tyder dermed på, at det ikke kun er indvandrere uden uddannelse og beskæftigelse, som har brug for at øge deres almene færdigheder – det har indvandrere, der er i beskæftigelse også.

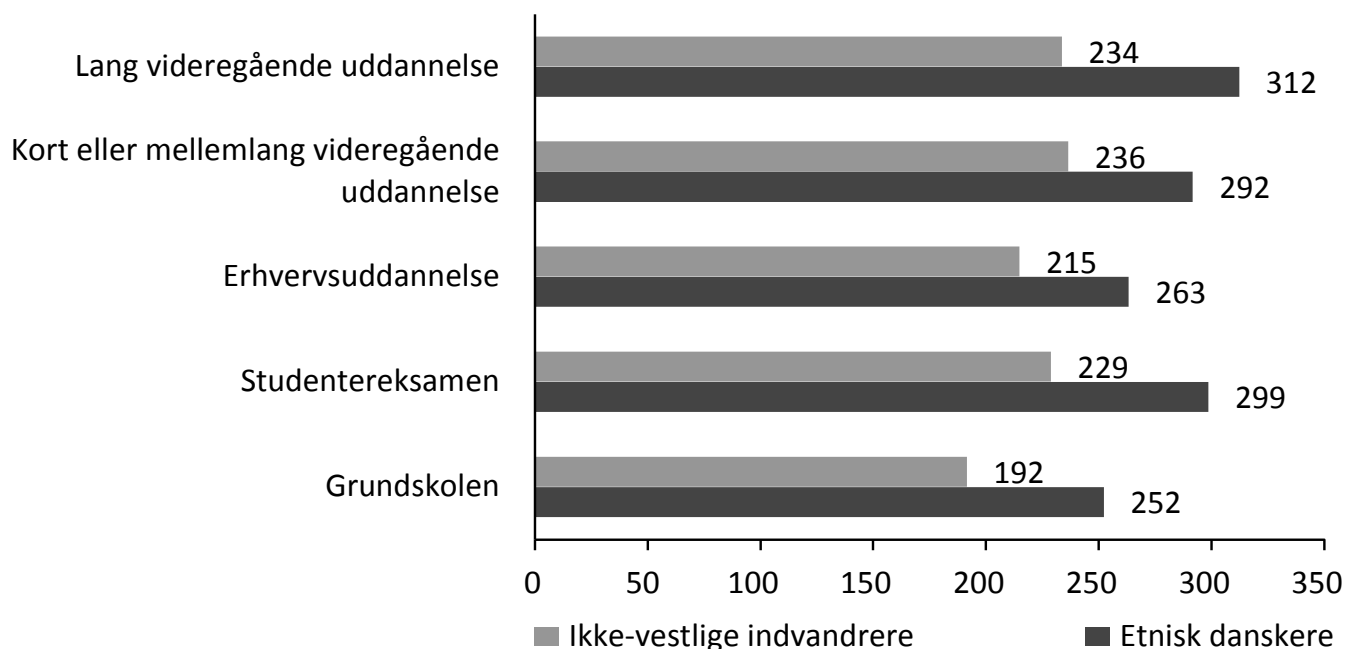
#### Et uddannelsessystem fuldt af muligheder – og visse udfordringer

Det danske uddannelsessystem er sådan indrettet, at man i realiteten har mulighed for at uddanne sig livet igennem, og der findes mange fleksible løsninger, der tillader voksne at tage uddannelse eller modtage undervisning, samtidig med at de er helt eller delvist i job. I det følgende ser vi nærmere på de muligheder i voksen- og efteruddannelsessystemet (VEU), som særligt henvender sig til og/eller ofte bliver brugt af folk med indvandrerbaggrund.

Sammen med forrige afsnits beskrivelse af ikke-vestlige indvandreres færdigheder vil dette afsnit danne grundlag for en kort diskussion af muligheder og udfordringer i de offentlige uddannelsesstilbud, som sigter på at forbedre særligt indvandreres dansksproglige færdigheder.

I takt med at man har fået en øget viden om betydningen af dansksproglige færdigheder for indvandreres integration i

NOTE 3 Omkring 10 pct. af indvandrerne har gennemført deres uddannelse i udlandet. Indvandrere med en udenlandsk uddannelse har et lidt lavere færdighedsniveau end indvandrere med en uddannelse fra Danmark på et tilsvarende niveau.

**Figur 3. Læsefærdigheder efter højeste fuldførte uddannelse. Gennemsnitlige score.**

Kilde: Rosdahl et al. (2013)

Danmark, har man flere steder i uddannelsessystemet gennem mange år styrket og målrettet indsatsen for målgruppen. Faktisk vil man med et hurtigt panoramisk blik kunne se, at der igennem en længere årrække har været fokus på tosprogede udvikling af dansk kundskaber lige fra dagtilbudsområdet til voksenuddannelse.<sup>4</sup>

I dette afsnit zoomer vi ind på en række uddannelses- og undervisningstilbud, hvor voksne indvandrere har mulighed for at opøve og forbedre deres dansk kundskaber. Vi fokuserer særligt på undervisning og uddannelser på et grundlæggende niveau (dvs. ikke videregående VEU), nemlig danskuddannelserne, forberedende voksenundervisning (FVU), almen voksenuddannelse (avu) og arbejdsmarkedsuddannelser (AMU). Tilbudene omfatter uddannelser, hvor dansksproglige færdigheder eller mulighederne for at få dansksproglig støtte i tilknytning til undervisningen er prioriteret. Uddannelserne rummer samlet set ganske gode muligheder for, at indvandrere i Danmark kan styrke deres færdigheder, men som det skal blive klart, er der også udfordringer, som bør vies opmærksomhed, hvis de dansksproglige uddannelsesbehov, indvandrere har, i højere grad skal kunne imødekommes inden for det danske uddannelsessystem.

Overordnet set vil vi her pege på en række udfordringer, som vi anser for særligt vigtige at have for øje i uddannelsesstilbud rettet mod og benyttet af borgere med indvandrerbaggrund. Det

handler bl.a. om udfordringer, der relaterer sig til overgange og sammenhænge mellem uddannelsesstilbud, om vigtigheden af et gennemgående blik på tosprogsdidaktikken, og endelig drejer det sig om udfordringen vedrørende kendskabet til det danske uddannelsessystem og dets muligheder. Sidstnævnte er efterhånden en velkendt problematik, som en række undersøgelser<sup>5</sup> har peget på; mange voksne danskere mangler viden om uddannelsessystemets muligheder, hvilket bl.a. kan betyde, at man som voksen ikke kender de mest relevante uddannelsesmuligheder eller bruger unødigt meget tid og ressourcer på valg og omvalg. Hvis dette er tilfældet for store dele af den danske befolkning generelt, siger det næsten sig selv, at det for folk med indvandrerbaggrund angiveligt er en endnu større udfordring.

#### *Danskuddannelserne og de danske sprogcentre*

Når man som flygtning eller indvandrer kommer til Danmark, tilbydes man deltagelse i danskundervisning på et af de godt og vel 50 sprogcentre over hele landet. Undervisningen er oftest gratis for kursisten, da den danske lovgivning sikrer, at alle nytillflyttede voksne udlændinge har ret til gratis danskundervisning. Indvandrere, som gennem en længere årrække har boet i landet, og som i længere tid har været uden beskæftigelse, kan også blive henvist til danskuddannelserne som led i en beskæftigelsesindsats. Kursister på danskuddannelserne er en meget bred og varieret målgruppe, og uddannelsesbaggrund og -parathed er afgørende for, hvilket niveau af danskundervisning

NOTE 4 Jf. litteraturlisten.

NOTE 5 EVA, 2009, 2010, 2012a, 2012b m.fl.

man indplaceres på ved start. Undervisningen har til formål, at kursisterne skal opnå en dansksproglig kvalificering, der giver mulighed for beskæftigelse, videre uddannelse og aktivt medborgerskab. I 2013 fulgte 53.784 kursister undervisningen på en af de tre danskuddannelser for voksne udlændinge.<sup>6</sup>

En af de udfordringer, der har været fokus på i forhold til danskuddannelserne, er, i hvilken grad sprogcentre ser sig selv som fødekæde til det øvrige voksen- og efteruddannelsessystem, og om de sproglige kvalifikationer, som kursisterne opnår via danskuddannelserne, er tilstrækkelige til at klæde dem på til fortsat uddannelse. En arbejdsgruppe under VEU-rådet vurderede i 2011, at en række kursister ikke opnår tilstrækkelige dansksproglige færdigheder i løbet af deres deltagelse i danskuddannelserne til at kunne påbegynde og gennemføre andre uddannelsesstilbud.<sup>7</sup> I tråd hermed viser Ankestyrelsens brugerundersøgelse fra 2012, at 32 % af de udenlandske arbejdstagere og internationale studerende i mindre grad oplever, at de lærer noget i undervisningen, som de kan bruge i forbindelse med uddannelse. Det kan pege på et hul i voksen- og efteruddannelsessystemet for voksne indvandrere, hvad angår deres muligheder for sammenhængende og på hinanden følgende uddannelsesforløb. Spørgsmålet er dog, om der mangler relevante tilbud til at udfylde et hul, eller der inden for de eksisterende rammer kunne gøres mere for at mindske overgangene mellem danskuddannelserne og de øvrige nuværende uddannelsesstilbud. Det er relevant at spørge, om der aktuelt gøres nok for at udvikle berøringsflader mellem danskuddannelserne og de uddannelsesstilbud, der er mulige aftagere af kursister fra danskuddannelserne.

Lad os vende blikket mod de øvrige uddannelsesstilbud, FVU, avu og AMU, for bl.a. at undersøge dette spørgsmål lidt nærmere.

#### *Forberedende voksenundervisning (FVU) og indvandreres brug af tilbuddet*

FVU er et undervisningstilbud til voksne, der har behov for at forbedre og supplere deres grundlæggende færdigheder i læsning og matematik. FVU tilrettelægges ofte meget fleksibelt i forhold til deltagerens beskæftigelsessituation og kan fx foregå som virksomhedsforlagt undervisning. Undervisningstilbudet blev etableret i 2001 som et svar på, at der var store dele af befolkningen, der manglede basale færdigheder – hvilket en OECD-analyse allerede i 1998 viste. I sin tid havde man en uddannelsespolitisk målsætning om, at FVU i vid målestok skulle løfte niveauet for danskernes basale færdigheder – ikke mindst de kortuddannedes færdigheder. Tilbuddet har imidlertid vist sig dels at blive brugt langt mindre end forventet, dels

er det blevet brugt på en væsentlig anderledes måde, end man politisk havde designet det til.

Mange af deltagerne på FVU-kurser i dag er nemlig indvandrere fra ikke-vestlige lande, og en del af disse ikke-vestlige indvandrere modtager FVU-tilbuddet i forlængelse af eller som et supplement til deres danskuddannelse. Samlet set var 54 % af deltagerne på FVU i 2009/10 indvandrere af ikke-vestlig oprindelse, og ser man alene på det FVU-læsekursus, der udbydes på det laveste niveau,<sup>8</sup> var 60 % af deltagere her i 2009/10 indvandrere af ikke-vestlig oprindelse.

Udfordringen ved denne konstellation er, at FVU-læsning ikke er tænkt som et undervisningstilbud i dansk som andetsprog. Det er ikke tilrettelagt med henblik på de særlige udfordringer indvandrere oplever ved mestringen af det danske sprog, og er derfor som sådan ikke det rette tilbud til denne gruppe af borgere.<sup>9</sup> FVU-dansk har fokus på forbedring af læse- og skrivefærdigheder, dvs. færdigheder, der knytter an til dansk skriftsprog, mens mundtlighed og ordforrådstilegnelse fx ikke er i centrum. Det betyder, at FVU kun tilnærmelsesvist tager fat om roden på de udfordringer, som indvandrere har i forhold til at begå sig i det danske samfund – både i arbejds- og uddannelsessammenhænge og i forhold til deltagelse i samfundslivet som helhed. Men at FVU trods alt bruges så meget af især ikke-vestlige indvandrere, som det gør, tyder på, at det udfylder et hul i uddannelsessystemet. Det opleves med andre ord som det mest attraktive tilbud i spændet mellem danskuddannelserne og uddannelsesstilbud som fx avu og AMU.

#### *Almen voksenuddannelse (avu) og tosprogede kursister*

Almen voksenuddannelse (avu) er en uddannelse, der udbydes af voksenuddannelsescentre (VUC), og som kompetencemæssigt ækvivalerer folkeskolens 9. og 10. klasse. Almen voksenuddannelse er målrettet voksne, der har brug for at kvalificere sig på et grundlæggende niveau inden for en række forskellige fag, der ligner folkeskolens fag, herunder dansk, matematik, engelsk, naturvidenskab, historie, samfundsfag, tysk, fransk, idræt osv. En af de ting, der er interessant i relation til denne artikels fokus er, at man på almen voksenuddannelse – som kursist med indvandrerbaggrund – i stedet for dansk kan tage dansk som andetsprog. Det vil sige, at avu tilbyder en særlig (voksenpædagogisk) tilrettelæggelse af danskundervisningen, der fokuserer på tosprogedes tilegnelse af dansk sprog, udvikling af sproget og forståelse af samspillet mellem sprog og kultur. Siden 2009 har avu været særligt målrettet unge voksne (18-25 år) og tosprogede. Set under ét udgør de tosprogede kursister ifølge VUC'ernes eget skøn 29 % af kursisterne, nogle steder udgør de dog helt op til mellem 60-79 % af den samlede kursistgruppe.<sup>10</sup> Det, der også er

NOTE 6 Ankestyrelsen, 2013.

NOTE 7 Undervisningsministeriet, 2011.

NOTE 8 FVU læsning 1.

NOTE 9 På finansloven er der dog afsat 10 mio. kr. pr. år fra 2014-2018 til forsøg med FVU for tosprogede mhp. eventuelt efterfølgende at gøre tilbuddet permanent.

NOTE 10 EVA, 2013.

interessant i denne sammenhæng, er at mens avu samlet set døjer med et højt frafald og en lav gennemførelsesprocent ift. at gå til eksamen, er dansk som andetsprog et af de fag, hvor allerflest gennemfører og går til eksamen: Mens 42 % samlet set i kursusårene 2009/10, 2010/11 og 2011/12 gennemførte med prøve i de fag og på de niveauer, der afsluttes med prøve, var der 73 % der gennemførte dansk som andetsprog på det, der svarer til et 10.-klasseniveau. Og mens 33 % samlet set gennemførte uden at gå til prøve, var tallet for dansk som andetsprog kun 11 %.

Det viser, dels at VUC'ernes målrettede indsats for tosprogede kursister ser ud til at være en positiv historie, dels at de tosprogede selv i højere grad end den gennemsnitlige avu-kursist lykkes med at gennemføre. Det hører dog med til historien, at gennemsnitskaraktererne for dansk som andetsprog lå under 6 i kursusårene 2009/10, 2010/11 og 2011/12, og at det i sammenligning med karakterne på mange af de andre fag er lavt.<sup>11</sup>

En af de udfordringer, som VUC'erne står over for, er, at kursisternes faglige forudsætninger for at følge undervisningen varierer meget. Med hensyn til de tosprogede er udfordringen især at få udviklet det færdigheds sprog – i samspil med det faglige sprog i de forskellige fag.<sup>12</sup> Det er velkendt, at beherskelsen af et alment sprog styrker det fagspecifikke sprog, og det er derfor en pointe, at de enkelte fag og faglærere er nødt til at have øje for andetsprogsdidaktikken og tænke den som en integreret del af alle fag.<sup>13</sup> Det er en udfordring for faglærerne på avu, og det kræver en særlig gennemgående opmærksomhed, men det er en relevant udfordring at give sig i kast med, når så store dele af avu's kursister er tosprogede. For hvis de tosprogedes kursister danskundskaber ikke løbende styrkes, er der risiko for, at det går ud over kursisternes formåen i de andre fag.

På arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU) findes der et særligt tilbud, der netop tager højde for dialektikken mellem udvikling af indvandreres alment dansksproglige færdigheder og erhvervsfaglige begreber og kompetencer. Det ser vi nærmere på i dette sidste afsnit.

#### *AMU og kurser tilrettelagt særligt for tosprogede kursister*

Arbejdsmarkedsuddannelser er korterevarende uddannelser (kurser), der primært henvender sig til faglærte og ufaglærte medarbejdere fra private og offentlige virksomheder eller ledige, der bruger AMU for at forbedre deres muligheder for at komme i job. På AMU har der siden 2003 dels været kurser specifikt tilrettelagt for tosprogede kursister, dels været særlige uddannelsesforløb, henvendt til tosprogede kursister, hvor faglig undervisning har kunnet kombineres med sprogundervis-

ning og praktik. Meningen med forløbene, der tager udgangspunkt i tosprogede kursisters særlige forudsætninger og behov, er at gøre det muligt for personer med dansk som andetsprog at opkvalificere sig både fagligt, sprogligt og kulturelt med henblik på at fastholde eller få et job.

Udfordringen er imidlertid, at aktiviteten på disse særlige forløb er uhyre lav: Under 5 % af de tosprogede kursister gør brug af de særlige uddannelsestilbud, som er udviklet til målgruppen. I 2013 deltog 2.323 kursister således i et særligt kursus eller særligt forløb, mens der samlet set var 53.106 tosprogede kursister på AMU.<sup>14</sup>

En af de vigtigste årsager til, at det forholder sig sådan, er, at det er op til de enkelte AMU-udbydere at sammensætte forløbene og tage initiativ til at udbyde dem, men flertallet af udbydere har ikke disse tilbud som en del af deres aktive kursus-katalog. Det betyder, at langt størstedelen af de tosprogede kursister på AMU deltager på AMU's ordinære uddannelser.

Det er der en række udfordringer forbundet med. De sproglige barrierer gør nemlig, at kursisterne ikke får det fulde udbytte af kurserne, og samtidig er frafaldet blandt tosprogede kursister større på en række kurser. Fx var frafaldsprocenten på de såkaldte certifikatkurser blandt tosprogede kursister i 2013 dobbelt så høj som blandt kursister af dansk oprindelse. Certifikatkurser er fx levnedsmiddelkurser, kurser i at køre gaffeltruck mv.<sup>15</sup>

Overordnet set er udfordringen, at kendskabet til de særlige tilrettelagte forløb er dårligt både blandt kursister, virksomheder og jobcentre. Men derudover synes incitamentstrukturen i forhold til en øget brug også udfordret: Det er fordyrende for virksomhederne at sende deres medarbejdere med indvandrerbaggrund af sted på de særligt tilrettelagte forløb, fordi de varer længere; jobcentre kan også være forbeholdne over for at ofre flere midler end nødvendigt på at sende ledige indvandrere på efteruddannelse; AMU-udbydere skal i forbindelse med de særligt tilrettelagte forløb bruge ekstra ressourcer, bl.a. på sprogtests og grundig visitation samt ansættelse af lærere i dansk som andetsprog; og endelig er der kursisterne, som i mange tilfælde bare ønsker at tage kurserne så hurtigt som muligt og derfor forsøger at skyde genvej ved at deltage på de ordinære kurser, selvom udbyttet ofte vil være mindre.<sup>16</sup> Det peger samlet set på, at der er brug for en politisk prioritering af indsatsen, hvis der skal sættes handling bag de gode intentioner, der ligger i mulighederne for at lave særligt tilrettelagte forløb på AMU.

NOTE 11 EVA, 2014b.

NOTE 12 EVA 2013, 2014b.

NOTE 13 EVA, 2008.

NOTE 14 EVA, 2014a.

NOTE 15 EVA, 2014a.

NOTE 16 EVA, 2014a.



### Opsamling

PIAAC-undersøgelsen har dokumenteret et lavt færdighedsniveau blandt voksne ikke-vestlige indvandrere, og dermed et stort behov for undervisningstilbud målrettet voksne indvandrere. Hvis vi samlet set ser på de grundlæggende voksen- og efteruddannelsestilbud, har vi i denne artikel forsøgt at vise, at der er mange gode og målrettede muligheder for voksne indvandrere. Men der er også en række udfordringer: både udfordringer, der gør sig gældende inden for de enkelte uddannelser eller undervisningstilbud, og udfordringer, der er af mere tværgående karakter. Det er fx en udfordring, at FVU i høj grad bruges af tosprogede kursister selvom tilbuddet ikke er lavet med henblik på målgruppen, omvendt er det også en udfordring, at et tilbud der i høj grad er rettet mod målgruppen, såsom de særligt tilrettelagte AMU-kurser for tosprogede, ikke benyttes nok, og endelig er det en udfordring, at overgangen mellem danskuddannelserne og de andre VEU-tilbud synes for stor for mange kursister. Det er ikke alene danskuddannelsernes udfordring, det er i lige så høj grad en udfordring, som må adresseres i de tilbud, der potentielt modtager kursister

fra danskuddannelserne. Samlet set kan der være brug for en bredere forståelse blandt uddannelsesinstitutionerne for det sammensatte kompleks det er at lære et faglig og et førfagligt (dansk) sprog samtidig. Der er også brug for helt generelt at øge kendskabet blandt indvandrere til mulighederne i det danske uddannelsessystem og endelig er der på et systemisk niveau brug for at skabe mere sammenhæng mellem de forskellige uddannelses- og undervisningstilbud, så overgangen fra det ene til det andet ikke opleves som et uoverstigeligt spring, men som et naturligt næste skridt.

Vores uddannelsessystem er ganske fintmasket, men hvad angår tilbuddene til indvandrere kan der øjnes bedre sammenhænge og måder at møde borgernes behov mere optimalt. Det er vigtigt, at voksen- og efteruddannelsessystemet har nogle sammenhængende tilbud og niveauer, der giver indvandrere reelle muligheder for at komme mere på omgangshøjde med etniske danskere, så de på sigt kan deltage på lige fod med dem i uddannelse, beskæftigelse og demokratiske processer.

## LITTERATUR

- Ankestyrelsens årsrapport (2013): Aktiviteten hos udbydere af danskuddannelse for voksne udlændinge m.fl. i 2013.
- Böhlmark, A. (2008): Age at immigrations and school performance: a siblings analysis using Swedish register data, i: *Labour Economics*, Vol. 15, 1366-1387.
- Christensen, V.T., N. Egelund, E.K. Fredslund & T.P. Jensen (2014): PISA etnisk 2012. PISA 2012 med fokus på unge med indvandrerbaggrund. KORA, København.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2006): *Gymnasiernes tiltag for tosprogede elever*
- Danmarks Evalueringsinstitut (2007a): *Undervisning af tosprogede elever i folkeskolen*.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2007b): *Sprog-vurderinger af 3-årige – Erfaringer og perspektiver*
- Danmarks Evalueringsinstitut (2009): *Evaluering af projektet Lige muligheder for alle*
- Danmarks Evalueringsinstitut (2010): *Anerkendelse af realkompetencer på VEU-området mv.: Undersøgelse som led i overvågning af lov nr. 556 af 6. juni 2007*
- Danmarks Evalueringsinstitut (2012a): *Evaluering af forberedende voksenundervisning – med fokus på aktivitet, deltagere og udbydere*
- Danmarks Evalueringsinstitut (2012b): *AMU som springbræt til fortsat uddannelse*
- Danmarks Evalueringsinstitut (2013): *Almen voksenuddannelse – Evaluering af reformen fra 2009*
- Danmarks Evalueringsinstitut (2014a): *AMU for tosprogede kursister*
- Danmarks Evalueringsinstitut (2014b): *Avu-fagevaluering – Læreplaner, karakterer og gennemførelse på almen voksenuddannelse*
- Danmarks Evalueringsinstitut (2014c): *Sprog-vurdering af alle skolestartere: Intentioner og praksis i børnehaveklassen*
- Jakobsen, V & N. Smith (2006): The educational attainment of the children of the Danish »guest worker« immigrants, i: *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, Vol. 144, No. 2006. p.18-42.
- Oxford Research A/S and The Copenhagen Post (2010): *The Expat Study 2010*
- Oxford Research & Danmarks Evalueringsinstitut (2012): *Slutevaluering af Tosprogs-Taskforcen i grundskolen*
- Rosdahl, A., T. Fridberg, V. Jakobsen & M. Jørgensen (2013): *Færdigheder i læsning, regning og problemløsning med IT i Danmark*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd 13:28, København.
- Poulsen, M.E. & A. Lange (1998): *Indvandrere i Danmark*. København: Danmarks Statistik.
- Undervisningsministeriet (2011): *Rapport fra arbejdsgruppe under VEU-rådet om tilbud til voksne tosprogede*

# Fattigdom blandt indvandrere og deres børn

Artiklen giver en kort oversigt over udviklingen i relativ fattigdom i de senere år med fokus på børn af indvandrere fra ikke-vestlige lande. Fattigdomsandelen blandt indfødte børn og situationen i andre EU lande og i de nordiske lande inddrages som sammenligningsgrundlag.



**PEDER J. PEDERSEN**

SFI, Det Nationale Institut for  
Velfærdsforskning og Institut for Økonomi,  
Aarhus Universitet

## 1. Indledning

I internationale sammenligninger indgår Danmark sammen med de øvrige nordiske lande stadig i den gruppe OECD-lande, hvor andelen af befolkningen, som på et givet tidspunkt lever i fattigdom, er lav. Det til trods er fattigdomsproblemet i de senere år rykket mere markant op i den sociale og økonomiske debat. Eksempler er blandt andet Det Økonomiske Råds (2006) behandling af fattigdom i Danmark i et specialkapitel og nedsættelsen af en ekspertkommission (2013) med den opgave at give grundlag for at fastlægge en fattigdomsgrænse i Danmark.

Baggrunden for en øget fokus på fattigdom ligger flere steder. Over en årrække har udviklingen i Danmark fulgt den internationale tendens til øget ulighed i indkomstfordelingen. Stigningen i uligheden har været relativt lille i forhold til udviklingen i en række OECD-lande og har ikke afgørende brudt med det forhold, at uligheden her i landet er på et relativt lavt niveau. Forholdet er imidlertid langt mere problematisk, når man ser på indkomstudviklingen igennem de seneste årtier for gruppen af indvandrere og flygtninge fra ikke-vestlige lande. Gabet mellem fattigdomsandelen for indfødte og for indvandrere fra ikke-vestlige lande er stort. Fokus i det følgende er på børnefattigdom, specielt blandt børn af indvandrere.

Fattigdom blandt børn er en særlig udfordring i den forstand, at fattigdommen spejler forældrenes situation og udgør en udfordring, som barnet ikke selv kan gøre noget for at komme ud over. Børnefattigdom – specielt hvis det er en længerevarende tilstand – udgør ikke alene et forhold, som belaster pågældende

børns velfærd i form af aktuelle forringede udfoldelsesmuligheder, men er også et vilkår under opvæksten, som potentielt kan have konsekvenser ind i voksenlivet. For børn af indvandrere er disse mere langsigtede risici endnu større i kraft af, at fattigdom i barndommen kan udgøre en yderligere udfordring med hensyn til en vellykket integration både på uddannelsesområdet og på arbejdsmarkedet.

I det følgende vil afsnit 2 kort skitsere baggrunden for analyser af fattigdom blandt indvandrere og flygtninge fra ikke-vestlige lande. Herunder skitseres kriterier for anvendelse af begrebet fattigdom eller lavindkomst sammen med en kort omtale af de data, der typisk anvendes i analyser af fattigdom. I afsnit 3 inddrages dels nogle aktuelle tendenser på området børnefattigdom, dels nogle af faktorerne bag fattigdom blandt børn af indvandrere. Fokus i afsnit 4 er dels på risikoen for fattigdom i et givet år og dels på varigheden af ophold under en fattigdomsgrænse. I afsnit 5 er hovedvægten på et skandinavisk perspektiv, hvor fattigdom blandt indvandrerbørn i Danmark ses i forhold til situationen i Norge og Sverige på grundlag af sammenlignelige mikrodata for en længere årrække. Endelig følger nogle sammenfattende kommentarer i afsnit 6.

## 2. Baggrund, begreber og data

I en række lande i Vesteuropa begyndte indvandringen fra ikke-vestlige lande tilbage i 1960'erne som en arbejdskraftindvandring. Gæstearbejdere kom til en række lande, herunder Danmark, primært fra Jugoslavien, Tyrkiet, Pakistan og Nordafrika. Oliekrisen i 1973 betød, at konjunktoren i de vesteuropæiske lande skiftede brat fra overefterspørgsel efter arbejdskraft til høj

arbejdsløshed. Som reaktion blev der indført et stop for tilgang af nye gæstearbejdere, mens de, som var i landene, fik varig opholdstilladelse. Den efterfølgende indvandring fra ikke-vestlige lande blev domineret af familiesammenføring og af flygtninge.

Der opstod dermed en situation, hvor en stigende del af befolkningen havde en arbejdsmarkedstilknytning og et uddannelsesniveau væsentligt under gennemsnittet for den indfødte befolkning. Præcis de forhold er baggrunden for fremkomsten af en høj børnefattigdom i denne nye del af befolkningen.

Fattigdom opfattes i det følgende som et relativt begreb, som siger noget om en persons placering i indkomstfordelingen. For hver husholdning i befolkningen (eller i den stikprøve, som indgår i en analyse) justeres den samlede indkomst med en ækvivalensfaktor, som tager højde for de økonomiske størrelsesfordele ved at leve sammen. En meget anvendt skala er, at den første voksne i familien tillægges vægten 1, den næste voksne vægtes 0,7, og børn vægtes med 0,5 hver. Den på den måde justerede indkomst tildeles så hver person i husholdningen. Medianen i fordelingen bestemmes, og et meget anvendt kriterium i sammenligninger inden for EU er at lægge fattigdomsgrænsen ved 60 procent af medianen. I danske analyser og i analyser fra OECD er grænsen hyppigt lagt ved 50 procent af medianen. Indkomstfordelingen i Danmark er så forholdsvis ligelig, at valget mellem 50 og 60 procent af medianen har ganske store konsekvenser for skønnet over, hvilken andel af befolkningen som på et givet tidspunkt ligger under fattigdomsgrænsen. Ganske mange befinder sig i decilen mellem 50 og 60 procent af medianen.

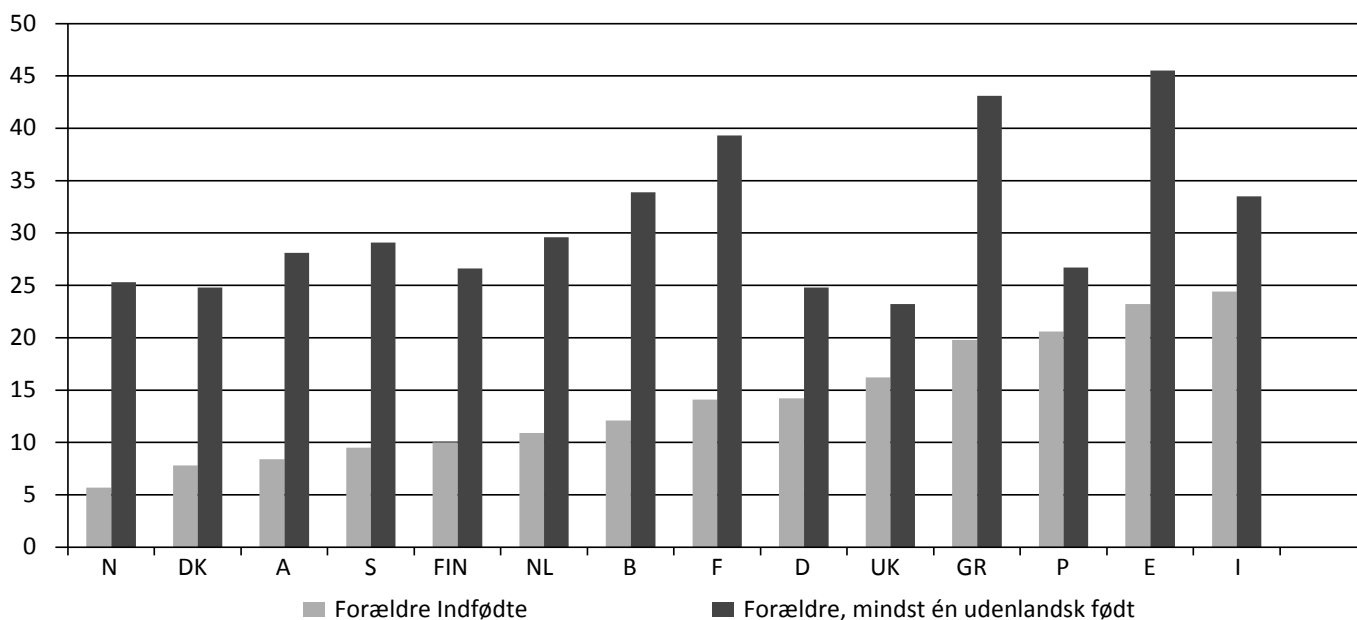
Ekspertkommissionen (2013) valgte at anbefale en relativt snæver dansk fattigdomsgrænse baseret på kriterierne

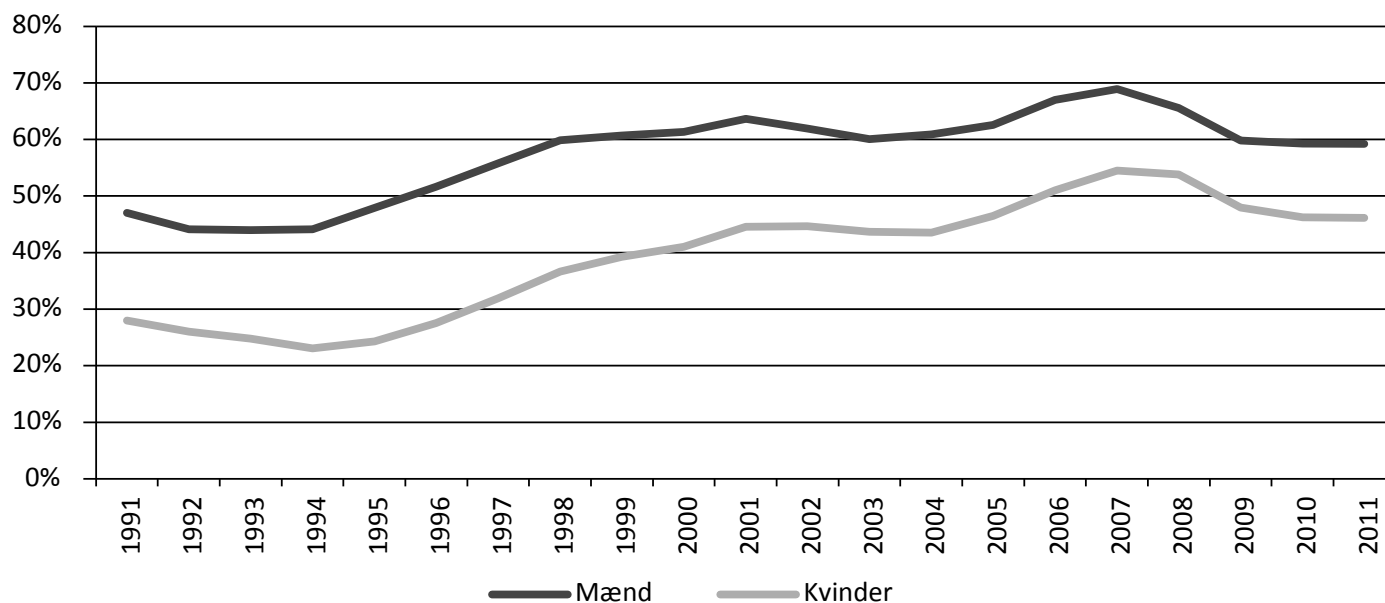
- Justeret disponibel indkomst skal i 3 på hinanden følgende år ligge under 50 procent af medianen
- Familiens nettoformue skal være under 100.000 kr. pr. voksen
- Uddannelsessøgende indgår ikke

Argumenterne for, at et fattigdomsmål også skal indeholde et varighedskriterium, er, at det ikke nødvendigvis er problematisk at være under en fattigdomsgrænse i et enkelt år. Forholdet – specielt når det gælder børnefattigdom – er mere alvorligt, når situationen med lav indkomst bliver mere langvarig. Fastlæggelse af en relativ fattigdomsgrænse er en konvention, men det er åbenbart, at det afledte skøn over fattigdommens størrelse afhænger meget af, om man vælger 50 procent af medianen i et enkelt år som kriterium, eller om man vælger Ekspertkommissionens (2013) sammensatte kriterier.

De kriterier, der er omtalt indtil nu, er rent økonomiske. Det er de kriterier, som er baggrunden i det følgende. Ud over rent økonomiske analyser foreligger der imidlertid mange survey-baserede analyser af fattigdom, som har en bredere karakter ved at have fokus på manglende udfoldelsesmuligheder ud over det, som afgrænses af de økonomiske rammer. Det gælder eksempelvis mange analyser på grundlag af det Europæiske husholdningspanel, som indeholder surveybaserede panel data for op til 15 EU-lande for perioden 1994-2001.

Figur 1. Andel af børn i risiko for monetær fattigdom. Udvalgte europæiske lande, 2011.



**Figur 2. Andel i beskæftigelse, indvandrere fra Tyrkiet, 16-64 år, Danmark, 1991-2011.**

Kilde: Egne beregninger fra registerdata.

### 3. Aktuelle tendenser

For at give et indtryk af variationen i udbredelsen af fattigdom blandt børn i en række europæiske lande sammenfatter Figur 1 et billede af situationen i 2011, 2-3 år inde i den store recession, som ledsagede finanskrisen. Landene i Figur 1 er rangordnet efter andelen i risiko for monetær fattigdom blandt børn, hvor begge forældre er indfødte.

Som det fremgår, er variationen meget stor fra et niveau mellem 5 og 10 procent i de mindre lande og op til 20-25 procent i Spanien og Italien. Samtidig viser Figur 1 fattigdomsandelene blandt børn, hvor mindst én af forældrene er født i et andet land. Der er med andre ord ikke specielt fokus på indvandrere fra ikke-vestlige lande, som imidlertid er talmæssigt dominerende i indvandrer populationen i alle landene. Det fremgår, at niveauet for fattigdom er et helt andet for denne gruppe af børn. Det er også tilfældet i de nordiske lande med fattigdomsandelene på 25 procent i Danmark, Finland og Norge og et niveau på 30 procent i Sverige. Det fremgår af Figur 1, at der ikke er tale om nogen perfekt korrelation mellem fattigdomsandelene for de to grupper af børn. Klare outliers er Tyskland og UK med relativt lille forskel i fattigdomsandelene mellem indfødte børn og børn af indvandrere

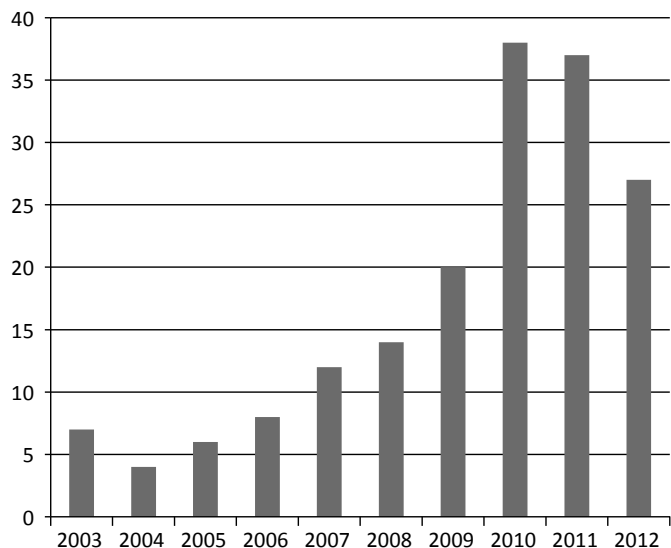
Det relativt lille gab i Tyskland og UK afspejler formentlig et tilsvarende relativt lille gab imellem beskæftigelsesandelene for indfødte og indvandrere. Der er ikke umiddelbart let tilgængelige data på området for de lande, som indgår i Figur 1. For Danmark er situationen vist for den største indvandrergruppe, tyrkere, i Figur 2, som viser beskæftigelsesandelen for 16-64 årige fra 1991 til 2011.

Til sammenligning ligger beskæftigelsesandelene for indfødte i denne periode mellem 80 og 90 procent. For mandlige indvandrere fra Tyrkiet har der – også i forhold til udbredelsen af børnefattigdom – været tale om en klart positiv udvikling med en stigning på knap 30 procentpoint fra konjunkturbunden i 1993 til toppen i 2007. Recessionen har skåret 10 procentpoint af fremgangen med konsekvenser også for børnefattigdommen. Udviklingen for kvinder fra Tyrkiet har været parallel med mændenes, men på et 15-20 procentpoint lavere niveau, og ikke mindst på et væsentligt lavere niveau end for indfødte kvinder.

Mens beskæftigelsesudviklingen overvejende har været positiv som illustreret i Figur 2, er der stadig i Danmark tale om et stort gab i fattigdomsandelene mellem indfødte børns niveau på 7-8 procent og niveauet på ikke mindre end 25 procent for børn, hvor mindst én af forældrene er udenlandsk født. Før vi i næste afsnit går lidt dybere ned i udviklingen i fattigdommen blandt indvandrere, er det interessant at se på, om børnefattigdom i de senere år er en udfordring med fokus i den politiske debat. En simpel indikator er vist i Figur 3, som angiver antal hits på ordet *børnefattigdom* i danske parlamentariske dokumenter i årene 2003-2012.

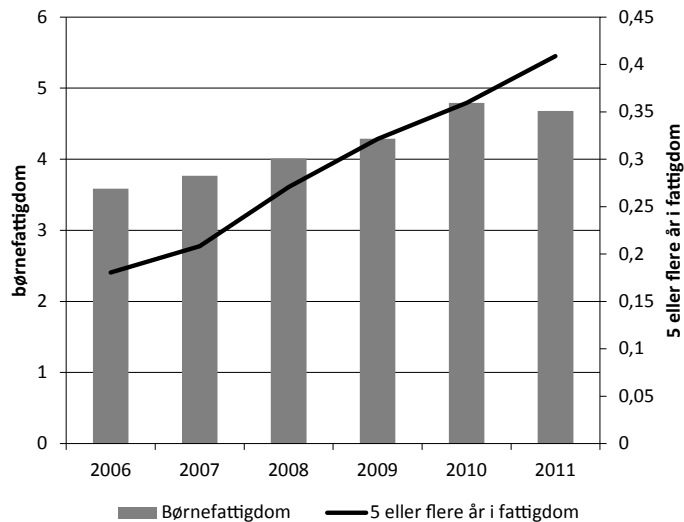
Det fremgår, at den politiske opmærksomhed – målt med denne indikator – spejler konjunktoren, men at opmærksomheden måske klinger af igen, hvor recessionen har bidt sig fast i 2011-2012. Tilsvarende kan man i Infomedia finde antal hits på *børnefattigdom* i alle danske medier (Pedersen, 2014). Her er der tale om en klar top i 2010, hvorefter opmærksomheden hastigt falder til før-kriseniveauet.

**Figur 3. Antal hits på ordet »børnefattigdom« i parlamentari- ske dokumenter i Danmark, 2003-2012.**



Kilde: www.folketinget.dk

**Figur 4. Børnefattigdom i Danmark, 2006-2011 samt andelen af børn, som har tilbragt 5 eller flere år i fattigdom, procent.**



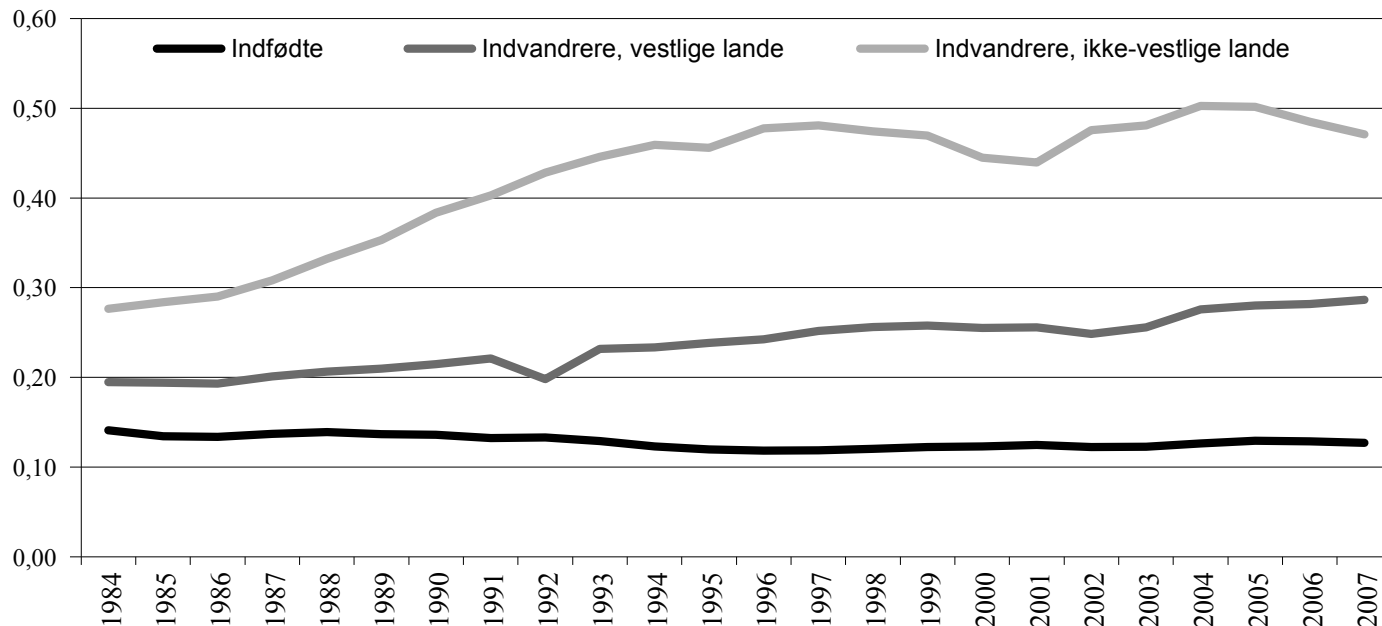
Kilde: Beregnet på basis af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2013).

#### 4. Fattigdom – risiko og varighed

Børnefattigdom er, jf. afsnit 2, et spejl af fattigdommen for forældrene. I dette afsnit er fokus på nogle indikatorer for den årlige risiko for at være i fattigdom og på det mere alvorlige perspektiv, hvis ophold under fattigdomsgrænsen bliver af længere varighed. Begge faktorer indgår i Figur 4, som dels viser den stigende risiko for, at børn er under fattigdomsgrænsen, fra 2006 til 2011 – vist på venstre akse – samtidig med en kraftigt stigende risiko for, at et barn har tilbragt 5 eller flere år i fattigdom. Udviklingen her – vist på højre akse – er en fordobling fra 0,2 procent af børnene til 0,4 procent igennem perioden.

Overordnet viser Økonomi- og indenrigsministeriet (2014) en stigning i lavindkomstgruppen i Danmark fra 3-4 procent i midten af 1990'erne til ca. 6 procent i 2012. For en længere periode fra 1984 til 2007 viser Figur 5 den årlige fattigdomsandel for indfødte og for to grupper af indvandrere med 60 procent af medianindkomsten som kriterium. Det mest iøjnefaldende er den voldsomme stigning for indvandrere fra ikke-vestlige lande fra midten af 1980'erne til midten af 1990'erne. I ukendt omfang afspejler den voldsomme stigning ændringer over tid i den årlige tilgang af indvandrere og i sammensætningen på oprindelseslande. En anden iøjnefaldende

**Figur 5. Andel under 60 procent af medianen i fordelingen af justeret disponibel indkomst, 25-59 årige, 1984-2007.**

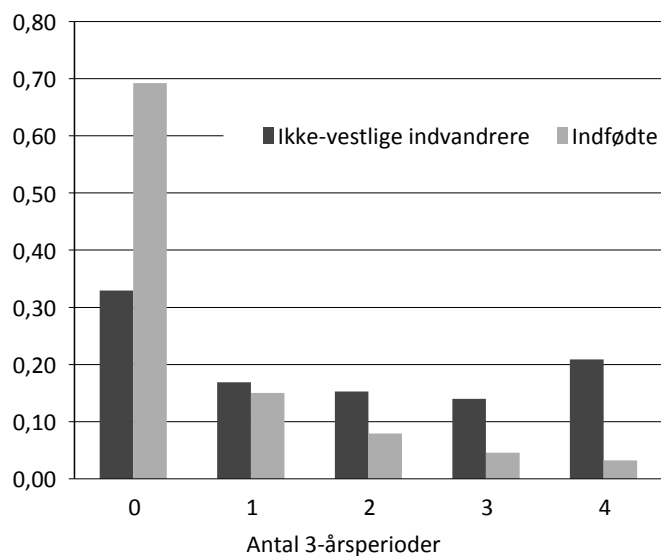


Kilde: Pedersen (2011).

faktor i Figur 5 er, at fattigdomsandel for indfødte er robust i forhold til meget vekslende konjunkturer igennem de 23 år, som dækkes i figuren.

Et andet mål for gabet mellem indfødte og ikke-vestlige indvandrere er vist i Figur 6, hvor det for en 12-årig periode fra 1996 til 2007 er gjort op, hvordan fordelingen er for antallet af perioder med 3 sammenhængende år under fattigdomsgrænsen. Det fremgår, at 70 procent af de indfødte ikke har nogen af disse perioder, mens 20 procent af indvandrerne har 4 af disse perioder over de 12 år.

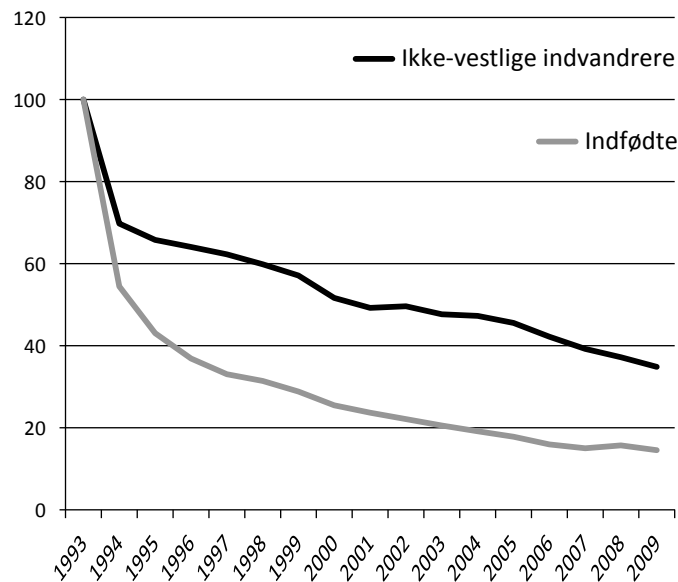
**Figur 6. Relativ fordeling af antal perioder med 3 sammenhængende år under fattigdomsgrænsen, 1996-2007, for ikke-vestlige indvandrere og indfødte, 18-48 år i 1996, bopæl i landet i hele perioden.**



Kilde: Pedersen (2011).

Et andet perspektiv på forskelle i varigheden af fattigdom er vist i Figur 7. I figuren indgår indfødte og indvandrere med mindst 2 års ophold i landet før startåret 1993, begge grupper afgrænset til at være mellem 25 og 45 år i det første år 1993. Fra de to grupper indgår alle, som er under fattigdomsgrænsen (60 procent af medianen) i 1993. Det er således, jf. Figur 5, en væsentlig mindre andel af de indfødte i aldersgruppen, som indgår i startpopulationen. Beregningerne bag Figur 7 er illustreret som to »overlevelseskurver«. Det fremgår, at andelen indfødte under fattigdomsgrænsen efter 16 år er faldet til ca. 15 procent af startpopulationen, mens der for indvandrerne er tale om et slutniveau på ca. 35 procent. For indvandrergruppen er således både sandsynligheden for at være i startpopulationen og sandsynligheden for at blive under fattigdomsgrænsen væsentlig større end for indfødte.

**Figur 7. Startpopulation (sat til 100) under fattigdomsgrænsen fulgt relativt fra 1993 til 2009, 25-45 år, indvandrere med mindst 2 års ophold i landet før 1993.**



Kilde: Egne beregninger på basis af registerdata.

Risikoen for at være under fattigdomsgrænsen i et givet år bestemt af en række baggrundsvariable er estimeret i Pedersen (2011). Estimationsresultater foreligger for 4 år med meget forskellig konjunktursituation, 1986, 1993, 2000 og 2007, for både indfødte og indvandrere. Sammenfattende findes

- signifikant højere risiko for fattigdom rykker gradvis op i alder
- at leve i parforhold, have uddannelse udover en helt basal, at være i arbejdsstyrken, samt varigheden af hvor længe man har været i Danmark er alt sammen – ikke så overraskende – forbundet med en lavere fattigdomsrisiko
- at have børn er forbundet med en signifikant højere fattigdomsrisiko
- meget store, over tid varierende, forskelle i risikoen i forhold til indvandrerens oprindelsesland

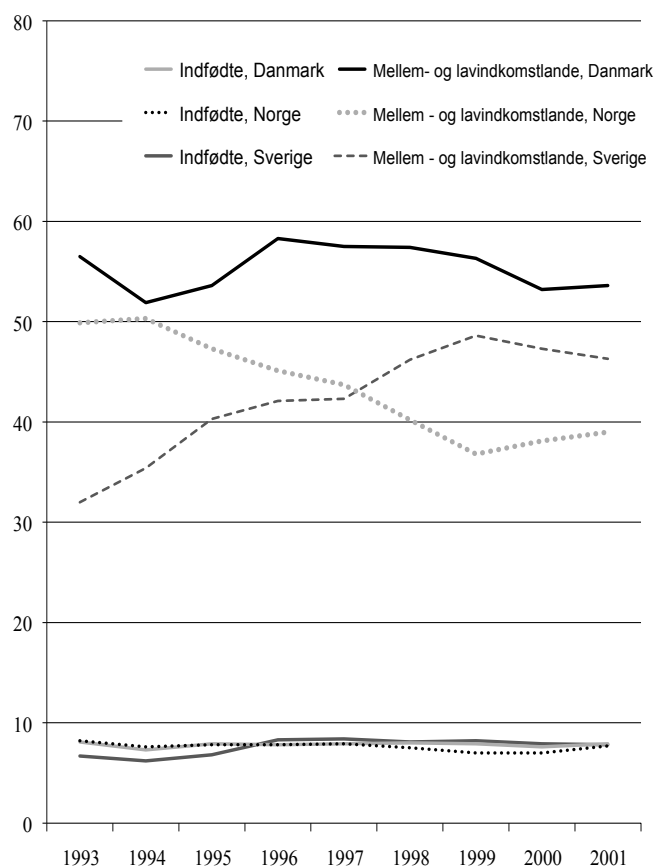
## 5. Fattigdom blandt indvandrerbørn – et nordisk perspektiv

I forhold til den udfordring mange lande står over for med hensyn til fattigdom blandt indvandrerbørn, er litteraturen på området overraskende sparsom, jf. Galloway et al. (2009). Fokus i dette afsnit er på en sammenfatning af nogle resultater i en nordisk komparativ analyse på sammenlignelige mikrodata, som dækker perioden 1993-2001 i Danmark, Norge og Sverige. Udfordringen på området er ikke blevet mindre siden 2001, tværtimod er problemet, specielt efter starten på recessionen i 2008 blevet yderligere skærpet. Udviklingen mod højere børnefattigdom i Danmark er illustreret i Figur 3 ovenfor. I Norge har udviklingen været præget af stor variation, men uden nogen klar trend, se Bhuller og Aaberge (2010) og Fløtten et al. (2014). I Sverige har fattigdommen været stigende

både blandt indvandrerbørn og blandt børn af indfødte, se Statistiska Meddelande (2010).

Et væsentligt fælles problem for de tre skandinaviske velfærdsstater er illustreret i Figur 8, som viser årlig fattigdomsandel i hvert af landene for indfødte børn og for børn af forældre med oprindelse i et mellem- eller lavindkomstland. Mens risikoen for indfødte børn i alle tre lande ligger stabilt omkring 7-8 procent, er billedet et ganske andet for gruppen af indvandrerbørn med en fattigdomsandel i niveaet 40-50 procent i 2001 – en andel, som, jf. ovenfor, ikke er blevet mindre siden.

**Figur 8. Årlig fattigdomsandel blandt børn af indfødte og af indvandrere fra mellem- og lavindkomstlande, Danmark, Norge og Sverige, 1993-2001.**



Kilde: Egne beregninger på basis af registerdata, kilde: Galloway et al. (2009).

Fokus i Galloway et al. (2009) er på mere varig fattigdom blandt børn, defineret som en situation, hvor barnet i 3 på hinanden følgende år er under 60 procent af medianen i fordelingen af 3-årsindkomster. For at gøre sammenligningen mellem landene så konsistent som muligt foretages analysen i Galloway et al. (2009) på en delpopulation i hvert af landene, som udgøres af 0-9-årige børn i 1993, som er i landene i alle 9 analyseår, og hvor forældrene er ankommet senest i 1992. Det resulterer i et sammenligneligt udfaldsrum, hvor børn kan opleve mellem 0 og 3 perioder med 3 års sammenhængende fattigdom.

På basis af dette dataudsnit er der gennemført en multinomial logit analyse af faktorerne bag forekomsten af 0, 1, 2 eller 3 perioder i varig fattigdom. De forklarende variable er kodet ens på tværs af de tre lande. Der er stor variation i sammensætningen på oprindelseslande for indvandrere til de 3 skandinaviske lande. To indvandringslande, Tyrkiet og Iran, er så talstærkt repræsenteret i alle 3 lande, at de er anvendelige som sammenligningsgrundlag i forhold til indfødte. I sammenfatningen af nogle resultater nedenfor ser vi kun på indvandrere fra Tyrkiet.

Med fokus på variation i forældrenes opholdstid finder vi for indvandrere med 9 eller flere år i landet meget store forskelle i sandsynligheden for forskelligt omfang af varig fattigdom. For Danmark finder vi en sandsynlighed på 16 procent for, at børn af tyrkiske indvandrere, med mindst 9 år i landet, har været varigt fattige i alle tre perioder. De tilsvarende tal for Norge og Sverige er 6-7 procent. Det afspejler for Danmarks vedkommende, at indvandrere typisk har en højere fattigdomsrisiko i de første år og et langsommere fald i risikoen sammenlignet med situationen i Norge og Sverige. Ser man på, hvordan risikoen for børnefattigdom varierer med forældrenes uddannelse, er det slående, at uddannelse relativt set betyder væsentligt mere for nedbringelse af børnefattigdom blandt indvandrere end blandt indfødte.

Et andet forhold, som kan bidrage til at forklare noget af forskellen i fattigdomsrisikoen for indvandrerbørn imellem de skandinaviske lande, er kontante børnefamilieydelse. Tilbage i årene 1993-2001 var børnefamilieydelsen i Sverige progressiv i antal børn i familien, mens den i Danmark var proportional. I hvert fald indtil fertiliteten blandt indvandrere falder til niveaet for indfødte, kan dette forhold bidrage til at forklare en del af forskellen mellem fattigdomsandelene.

## 6. Afslutning

Børnefattigdom – specielt af mere varig karakter – er en klar udfordring for samfund, der stræber efter at give borgerne samme principielle startmuligheder i livet. I den foreliggende sammenhæng er det en særlig udfordring, at Danmark ligesom de øvrige nordiske lande er kommet i en situation, hvor der varigt er opstået et stort gab imellem fattigdomsandelene for indvandrerbørn og indfødte børn. Det er en situation, som åbenbart kan gøre integration i uddannelse og arbejdsmarked endnu vanskeligere.

Baggrunden er forældrenes situation i forhold til arbejdsmarkedet og deres uddannelsesmæssige baggrund. Det bedste middel mod børnefattigdom er derfor den svære udfordring at integrere indvandrere og flygtninge fra ikke-vestlige lande i stadig højere grad på arbejdsmarkedet og i uddannelsessystemet. En af virkningerne af recessionen fra 2008 har desværre været at bryde en positiv udvikling, som var i gang på arbejdsmarkedet. Så længe integrationen på arbejdsmarkedet stadig er ufuldkommen, er der god grund til at medtænke et bredt arsenal af lokale initiativer og muligheder, som kan afbøde eller mindske noget af den begrænsning i udfoldelsesmulighederne, som beror på fattigdom i økonomisk forstand.



---

**REFERENCER**

- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. 2013. *Fordobling af børn, der har været fattige i mindst 5 år*. København.
- Bhuller, M. og R. Aaberge. 2010. *Vedvarende økonomisk fattigdom blant innvandrere*. Statistics Norway, Rapport 32/2010.
- Det økonomiske råd. 2006. Fattigdom i Danmark. Kapitel 2 i *Dansk økonomi forår 2006*. København.
- Ekspertudvalg om fattigdom. 2013. *En dansk fattigdomsgrænse – analyser og forslag til opgørelsesmetoder*. København.
- Eurostat Newsrelease 28/2013. *At risk of poverty or social exclusion in the EU27*.
- Fløtten, T. og A.S. Grødem, med bidrag af K. Forssén, T. Salonen, L. Mosesdottir, P.J. Pedersen og S. Crossley. 2014. *Helhetlige tiltak mot barnefattigdom. En kunnskapsoppsummering*. Fafo-rapport 2014-18. Oslo.
- Galloway, T.A., B. Gustafsson, P.J. Pedersen and T. Österberg. 2009. *Immigrant Child Poverty in Scandinavia: A Panel Data Study*. IZA Discussion Paper No. 4232. Bonn.
- Pedersen, P.J. 2011. *A Panel Study of Immigrant Poverty Dynamics and Income Mobility – Denmark, 1984-2007*. The Rockwool Foundation Research Unit. Study Paper No. 34. University Press of Southern Denmark. Odense.
- Pedersen, P.J. 2014. *A Note on Child Poverty in Denmark*, pp. 131-138 in Fløtten et al. (2014).
- Statistics Sweden. 2010. *Statistiska Meddelanden: Inkomstfördelningen 2008*. Stockholm.
- Økonomi og Indenrigsministeriet. 2014. *Familierne økonomi, fattigdom og incitamenter*. København.

# Det retoriske statsministerembede

Statsministerens åbningstale ligner i dag en dansk pendant til amerikanske præsidenters State of the Union adresse. Statsministerembedet er stadig mere magtfuldt, og åbningstalens historie symboliserer i højeste grad denne udvikling.



**PETER HEYN NIELSEN**

Cand.scient.pol og underviser  
ved Professionshøjskolen Metropol,  
Institut for Skole og Læring.

Den første tirsdag i oktober åbnes Folketinget hvert år med en tale af statsministeren. Pressen følger talen intenst, mens den royale familie sidder som tilskuere i salen og kæmper for at holde sig vågne. Siden 1925 har statsministre holdt de årlige åbningstaler, og med 1953-grundloven blev statsministeren forfatningsmæssigt pålagt det. Af § 38 fremgår det, at statsministeren ved Folketingets årlige åbning skal afgive »en redegørelse for rigets almindelige tilstand og de af regeringen påtænkte foranstaltninger«.

Der er peget på, at åbningstalen med tiden er blevet statsministerens personlige tale i højere grad end regeringens fælles redegørelse (Nielsen, 2012; Knudsen, 2009). Det har også været påpeget, at det danske statsministerembede kun meget langsomt er blevet så magtfuldt, som det er i dag (Knudsen 2007: 280ff). Der ses derfor i denne artikel på, om man i åbningstalerne kan se denne styrkelse af statsministerembedet?

Artiklens formål er todelt. Dels bliver det testet gennem kvantitativ indholdsanalyse, om statsministerens åbningstaler er blevet statsministerens mere personlige tale siden 1953. Det kan ses som et tegn på, at statsministeren i højere grad forsøger at benytte talen i til personlig politisk profilering. Men dansk regeringsledelse har en lang og kompliceret historie, så for at sætte den moderne åbningstales udvikling i relief har jeg fundet det relevant først at undersøge, hvordan åbningstalen som institution har udviklet sig i et regeringsledelsesperspektiv. Det sker med inddragelse af en række kilder, der ikke før har været anvendt i denne henseende, der bidrager til at belyse hidtil oversete elementer.

## Kampen om retten til at holde åbningstalen

Statsministeren skulle først overtage retten til at holde åbningstalen – og den egentlige regeringsledelse – fra kongemagten. Allerede fra 1848 var åbningen af vores parlament emne for en principiel debat og magtkamp. Forløberen for Rigsdagen, Den Grundlovgivende Rigsforsamling, åbnedes 23. oktober 1848, og det skete med først en kort tale af Frederik VII og dernæst med en længere programtale af A.W. Moltke, der bar titlen »premierminister« (først langt senere anvendes titlen »statsminister«). Avisen Kjøbenhavnsposten (1848, 25. oktober) skrev, at kongen holdt »med klar og tydelig Stemme Throntalen«, hvorefter man råbte ni gange hurra for ham. »Moltke holdt derpaa en Tale om Rigets Tilstand siden Marts Maaned, som han dog foredrog med saa svag Stemme, at kun de Nærmeststaaende ville have hørt ham.« Forud for åbningen foregik en diskussion mellem ministre og konge om indholdet af disse taler og om hensigtsmæssigheden ved, at kongen skulle holde en trontale (Jørgensen, 1954: 507ff, 516). Kongen fastholdt sin ret hertil.

At der var to taler, symboliserer uklarheden om, hvem der under den kommende styreform skulle lede regeringsarbejdet: Kongen eller Moltke? Kongen var regeringens egentlige leder (Knudsen, 2000b: 82), men han var ifølge grundloven også ansvarsfri (Knudsen, 2000a: 521). Hvem havde så egentlig udøvende magt? Uklarheden strakte sig yderligere til, hvad Moltkes titel skulle være: I en rigsforsamlingens første debatter blev han omtalt som både »ministerpræsident«, »conseilspræsident« og »premierminister«.<sup>2</sup>

NOTE 1 Stor tak til Frederik Hjort og Rasmus Kibæk Skytte for hjælp og sparring ifm. denne del af artiklen.

NOTE 2 Af hhv. krigsministeren (sp. 60), Duntzfelt (sp. 61) og Ørsted (sp. 63) jf. Beretning om Forhandlingerne Paa Rigsdagen, 1849.

Der blev ikke indskrevet hverken i Rigsdagens forretningsorden eller i grundloven, om der skulle holdes taler ved Rigsdagens fremtidige åbninger.<sup>3</sup> Det har heller ikke været foreslået i Den Grundlovgivende Rigsforsamling. I Norge og Holland var (og er) der trontaler af monarkerne med hjemmel i forfatningerne.

I januar 1850 talte Frederik VII – og ikke premierministeren – ved åbningen af den første samling af Rigsdagen. Selvom talen var ganske kort, gik der i de sidste ti dage op til Rigsdagens åbning lange forhandlinger mellem ministre og konge om dens indhold (Jørgensen, 1956: 367ff). Kongen tog sig retten til at åbne dette nye danske parlament og forsikrede ministrene, at han ikke ville gøre det til en fast tradition at holde trontaler, men »at det kun skete undtagelsesviis første Gang« (Jørgensen, 1956: 370). Talen vakte efterfølgende debat i Folketinget.

Uanset sit løfte til ministrene holdt Frederik VII trontaler igen i 1851 og 1853 i Rigsdagen. Det var også hensigten i 1852, hvor der blev forfattet en trontale, men på dagen for åbningen blev kongen syg og mødte derfor ikke op (Thomsen, 1995: 104). Trontalen i 1853 fremkaldte særligt hidsige diskussioner mellem ministrene og kongen forud for Rigsdagens åbning. Premierminister Ørsted mente bestemt ikke, at kongen skulle åbne Rigsdagen (Jørgensen, 1962: 60). Nogle dage senere argumenterede Frederik VII for, at han »... troede, at hans danske Undersaatter vilde se en Tilsidesættelse deri, at Allerhøistsamme ikke denne gang vilde værdige dem selv at tale fra Thronen til dem« (Jørgensen, 1962: 272). Dernæst begyndte ministrene én for én at advare kongen om det betænkelige i, at han holdt en trontale (Jørgensen, 1962: 272ff). Først to dage inden Rigsdagens åbning slog kongen endeligt fast, at han ville åbne Rigsdagen personligt, da han satte pris på at tale fra sin trone til sit folk (Jørgensen, 1962: 286). Kongen vandt igen diskussionen mod ministrene.

Siden da åbnede Frederik VII ikke Rigsdagen personligt, men han holdt til gengæld trontaler i det såkaldte Rigsråd i 1856 og 1858. Med udgangspunkt i Fællesforfatningen fik man »... i 1856 en egen grundlov for kongeriget og hertugdømmerne med et selvstændigt Rigsråd med to kamre, hvortil valgretten af hensyn til hertugdømmerne var indskrænket til jordejere og velhavere« (Koch og Hvidt, 1999: 15). Rigsrådets oprettelse kan ses som tilbageslag for den skrøbelige danske demokratiseringsproces (Knudsen, 2006: 120). Dermed har det en vis symbolik, at det var her, Frederik VII valgte at holde trontaler.<sup>4</sup>

Med trontalen i Rigsrådet i 1856 blev der gjort mere ud af det æstetiske omkring trontalerne. Ind i salen stillede man en særlig tronstol dækket med den kongelige hermelinkåbe,

hvorfra kongen kunne tale, og foran tronstolen blev stillet store løvefigurer af sølv (Trap, 1966: 230; Clausen, 1877: 438–439).<sup>5</sup> Disse tiltag fortsatte ved fremtidige trontaler, også i Rigsdagen, og det markerer med langt større symbolik og tydelighed kongens særstilling, når han fremstiller sig for de lovgivende forsamlinger. I Fællesforfatningen fik premierministeren nu i øvrigt titlen »konseilspræsident«, og først fra 1918 benyttedes titlen »statsminister«.

### Trontalens storhed og fald

I 1863 overtog Christian IX tronen på et for Danmark kritisk tidspunkt. Med 1864-nederlaget nærmede Danmarks størrelse sig minimumsgrænsen for en selvstændig stat, og 1866 bød på en revision af Grundloven, der »...gjorde Landstinget til et elitært og reaktionært fort« (Knudsen, 2006: 128–129). Efterfølgende blev der holdt trontaler mere regelmæssigt end hidtil: Perioden 1866–1874 bød på hele seks trontaler.<sup>6</sup> Talerne repræsenterede nybrud på flere punkter. For det første blev de lidt længere. For det andet talte Christian IX ofte om sin nærmeste familie. I en tid hvor royale familiedynastier var afgørende for magtbalancerne mellem stater, var det også storpolitik for en konge som Christian IX at tale om sine familierelationer, eksempelvis når han fik giftet sine børn ind i enten det russiske eller svenske kongehus. For det tredje optrådte der stadigt flere og mere detaljerede indenrigspolitiske initiativer i talerne, lidt som vi kender det i senere åbningstaler holdt af statsministre.

Hvor trontalen i den tidligere Rigsdags historie var blevet en jævnlige tilbagevendende institution, skulle vi efter 1874-talen helt frem til 1901 for igen at se en decideret trontale. I 1875 blev Estrup konseilspræsident, og for overhovedet at overtage denne post var det en betingelse for ham, at han kunne lede regeringen mere egenrådigt ift. kongen (Knudsen, 2000a: 522ff). Han havde været minister en række år forinden, og han havde på de indre linjer været kritisk over for, at kongen personligt skulle åbne Rigsdagen (Jørgensen, 1974: 32). I 1876 pointerede Estrup over for kongen, at der ikke skulle holdes nogen trontale ved Rigsdagens forestående åbning (Jørgensen, 1976: 217). I 1885 og 1892 spurgte kongen direkte Estrup om lov til at holde trontaler, men Estrup nægtede ham retten hertil (Jørgensen, 1976: 321, 392). På dette punkt ses en tendens til, at regeringsledelsen glider væk fra kongemagten. Trontalerne som institution så godt som forsvinder ud af dansk politik.

### Enevældens endegyldige exit

Efter 1901 forestod kongerne kun Rigsdagens årlige åbning tre gange, så der var i mange år ingen egentlig begivenhed eller ceremoni ved Rigsdagens konstituerende møde.<sup>7</sup> Hvad angår

NOTE 3 Se evt. Knudsen, 2006: 118.

NOTE 4 Med krigsnederlaget i 1864 forsvinder Rigsrådets eksistensberettigelse.

NOTE 5 Det har været beskrevet, at omstændighederne var således alle år (Nielsen, 2012: 89), men der er ingen tegn i andre kilder på, at der var gjort noget tilsvarende ud af det æstetiske før Rigsrådets åbning i 1856.

NOTE 6 Talen i juli 1864 er fraregnet, da den ikke falder ved den årlige åbning i oktober. Man kan diskutere, om meddelelsen i 1884 skal inddrages, men det er her anset for mest retvisende ikke at inddrage den, da den er ekstremt kort og fremkaldt af Christiansborgs nedbrænding kort forinden. Se evt. Nielsen (2012: 89). Hvor intet andet er anført, bygger dette afsnit på læsning af trontalerne.

NOTE 7 I 1901 og 1906 ses de sidste taler, der officielt blev kaldt trontaler (Nielsen, 2012: 89). I 1912 og 1920 holder Christian X lignende taler ved Rigsdagens åbning, hvor begrebet trontale dog ikke længere anvendes i de officielle dokumenter (Nielsen, 2012: 89).

statsministres åbningstaler, flød især to faktorer sammen og gjorde, at åbningstalen fra oktober 1925 blev statsministerens prerogativ. For det første sås en utilfredshed med, at selve det fælles åbningsskøde i Rigsdagen ikke havde noget indhold. Under statsminister Niels Neergaard foregik disse årlige åbningsskøder (1921-1923) stadig ved, at han som statsminister oplæste et kort reskript fra kongen, der, jf. grundloven, indkaldte Rigsdagen. Da der ikke var mere end det på dagsordenen, var der mange rigsdagsmedlemmer, der ikke mødte op (Nielsen, 2012: 90). Det blev kritiseret i pressen år efter år (Nielsen, 2012: 90) og af politikere (Rigsdagstidende 1924: 186ff). Den radikale Ove Rode foreslog derfor i oktober 1924 under første behandling af finansloven, at man ved åbningsskødet kunne have en slags åbningstale om det kommende års politiske program og rigets stilling (Rigsdagstidende 1924: 186-187).

Selvom åbningsskøderne var tilnærmelsesvis indholdsløse, havde de stadig enevældisslæt: De korte reskripter, statsministeren oplæste, havde en royalistisk ordlyd med formuleringer som »konge af guds nåde« og »tro undersætter«. Efter de var blevet læst op, råbtes der ni gange hurra for kongen, som det havde været traditionen siden 1848. Disse ting er relevante ift. den anden faktor: I 1924 fik vi for første gang en socialdemokratisk statsminister. Socialdemokratiet havde på dette tidspunkt republikanske tilbøjeligheder, og flere ministre ønskede et opgør med de tilbageværende royale symboler i dansk lovgivningsarbejde (Bramsnæs, 1965: 154ff; Bording, 1976: 19, 25). Da Stauning første gang skulle lede den årlige åbning af Rigsdagen i oktober 1924, ville han ikke oplæse disse royalistisk klingende reskripter. Stauning nøjedes med at referere, at kongen havde indkaldt Rigsdagen, jf. grundloven. Stauning ville heller ikke råbe ni gange hurra for kongen, men i stedet tre gange for Danmark. Det førte til, at borgerlige politikere – i forargelse over den i deres øjne majestætsfor nærmende adfærd – satte sig på forreste række i salen og råber hurra for kongen i munden på Stauning. Disse scener åbenbarede for både politikere og offentlighed, at åbningen af Rigsdagen skulle gentænkes (Nielsen, 2012: 91).

Forud for åbningen af Rigsdagen i 1925 foreslog Stauning, at han som statsminister holdt en kort tale ved Rigsdagens første møde.<sup>8</sup> Dette medgives på betingelse af, at det var en kort tale, der som sådant ikke var partipolitisk, men mere var en praktisk redegørelse om det kommende års lovgivningsarbejde, for at give åbningen »en mere højtidelig karakter« (Rigsdagens præsidium, 1925). Siden da har statsministeren holdt de årlige åbningstaler. Med grundlovsrevisionen i 1939 skulle statsministerens åbningstale have hjemmel i forfatningen.<sup>9</sup> Det var på dette tidspunkt ukontroversielt (Rigsdagstidende 1938: 469ff)

og med Christian X's død i 1947 døde også den sidste danske konge, der har blandet sig i dansk regeringsledelse (Knudsen, 2000a: 523). Grundlovsrevisionen i 1939 faldt ved folkeafstemning, men samme paragraf om åbningstalen blev en del af grundloven i 1953.

Hvor åbningstalerne i mange år var relativt korte, udviklede de sig op mod 1960'erne til uoverskueligt lange og meget tekniske opremsninger af det kommende års påtænkte lovgivningsarbejde. Skiftende statsministre hadede derfor at holde disse taler (Hjortdal, 1999: 163, 215). Så fra 1966 og frem har man udgivet et separat skriftligt dokument med alle de påtænkte lovforslag for det kommende folketingsår, det der ofte bliver omtalt *lovkataloget* eller *lovprogrammet*. Dermed er det ikke længere lige så påkrævet at oplæse alle årets lovinitiativer, og således har statsministrene i åbningstalerne kunnet tillade sig en lavere detaljeringsgrad og et mindre teknisk sprog.

Siden da blev det i højere grad statsministerens prerogativ at udvælge og prioritere, hvilke emner der skulle indgå i den mundtlige del af redegørelsen, altså åbningstalen. Siden da begyndte talerne at ændre karakter. Åbningstalerne lixtal har været kontinuerligt faldende siden slutningen af 1920'erne (Nielsen, 2012: 93). I 1972 sås også den første metafor i en åbningstale (Knudsen 2009). Og fra Schlüters statsministertid og frem har åbningstalen været brugt til at kritisere oppositionen (Kock, 2010).

#### Statsministerens personlige tale til nationen?

Hermed er vi fremme artiklens andet delelement. Efter 105 år bliver den årlige åbningstale et grundlovssikret prerogativ for statsministeren – men er den blevet statsministerens personlige tale til nationen, og i givet fald hvornår og i hvilket omfang? Et par amerikanske værker kan give inspiration til at undersøge statsministerembedet ud fra disse åbningstalers indhold.

I »The Rhetorical Presidency« undersøges det amerikanske præsidentembede gennem præsidenternes retorik, og konkluderer heraf, at siden 1913 har »popular or mass rhetoric« været det afgørende redskab for præsidentiel magtudøvelse (Tulis, 1987: 4, 118). Andre forskere har påpeget, at selve State of the Union-adressen er en vigtig magtressource for præsidentembedet: Dels da ceremonien omkring begivenheden markerer præsidentens autoritet og lederskikkelse, dels da opmærksomheden omkring talen giver præsidenten en enestående mulighed for at påvirke lovgivningsarbejdet (Campbell og Jamieson, 1990: 74ff). Disse antagelser overføres her til åbningstalen og statsministerembedet i en dansk kontekst.

NOTE 8 Måske det var med inspiration fra Ove Rode, jf. ovenstående, men det er for så vidt uvist, hvor inspirationen kom fra (også jf. Nielsen, 2012: 91).

NOTE 9 På baggrund af denne åbningsskøde skulle der nu også være en bredere politisk debat (åbningsskødebatten). Det skal ses i lyset af, at debatten ifm. fremlæggelsen af finansloven havde udviklet sig til en slags årlig åbningsskøde, hvor diverse rigsdagsmedlemmer talte om »alt mellem himmel og jord« (Rigsdagstidende 18 okt. 1924) og ikke kun finansloven. Finansloven med dens tunge og tekniske indhold blev ikke anset som værende egnet til en sådan bredere politisk debat (se også Forfatningskommissionen af 1946: 35-36).

På denne baggrund er State of the Union-adresserne blevet analyseret gennem kvantitativ indholdsanalyse (Teten, 2007: 671). Her undersøges, hvor ofte forskellige personlige stedord forekommer i talerne. På den måde måles det, i hvilket omfang talerne bliver brugt til at rette en personlig appel (Teten, 2007: 673), hvor personlig appel ses som et udtryk for magtudøvelse:

Teten sonderer mellem tre typer af personlig appel: identifikationsretorik, autoritativ retorik samt styrende retorik.<sup>10</sup> Denne artikels indholdsanalyse er operationaliseret med udgangspunkt i Tetens definitioner, jf. nedenfor. Identifikationsretorik er et almindeligt anerkendt element af politisk kommunikation som værende et forsøg på at sætte taleren i øjenhøjde med de modtagere, der adresseres, og skabe en fælles identitet (Teten, 2007: 673). Campbell og Jamieson skriver tilsvarende, at dygtige præsidenter har kunnet transformere deres lyttere til en bestemt ønskværdig fælles identitet (Campbell og Jamieson, 1990: 5). Autoritativ retorik ses som et udtryk for, at præsidenter bruger embedets indbyggede autoritet til at retfærdiggøre deres udmeldinger (Teten, 2007: 673, 676). Tulis skriver tilsvarende, at »Authoritative speech combines the power of command with the power of persuasion (or force of argument)« (Tulis, 1987: 81). Den sidste type personlige appel er styrende retorik, hvilket placerer behov for handling hos andre end præsidenten selv (Teten, 2007: 677-678). Tulis beskriver, at denne type retorik også er et nyere fænomen, der er med til at karakterisere den moderne type præsidentiel retorik (Tulis, 1987: 47).

#### Personlige stedord og styrkelse af statsministerembedet

Personlig appel udgøres af følgende ord (jf. Teten, 2007: 674-678):

- Identifikationsretorik: vi, vor, vort, vore, vores, os
- Autoritativ retorik: jeg, mig, min, mine, mit
- Styrende retorik: I, jeres, jer

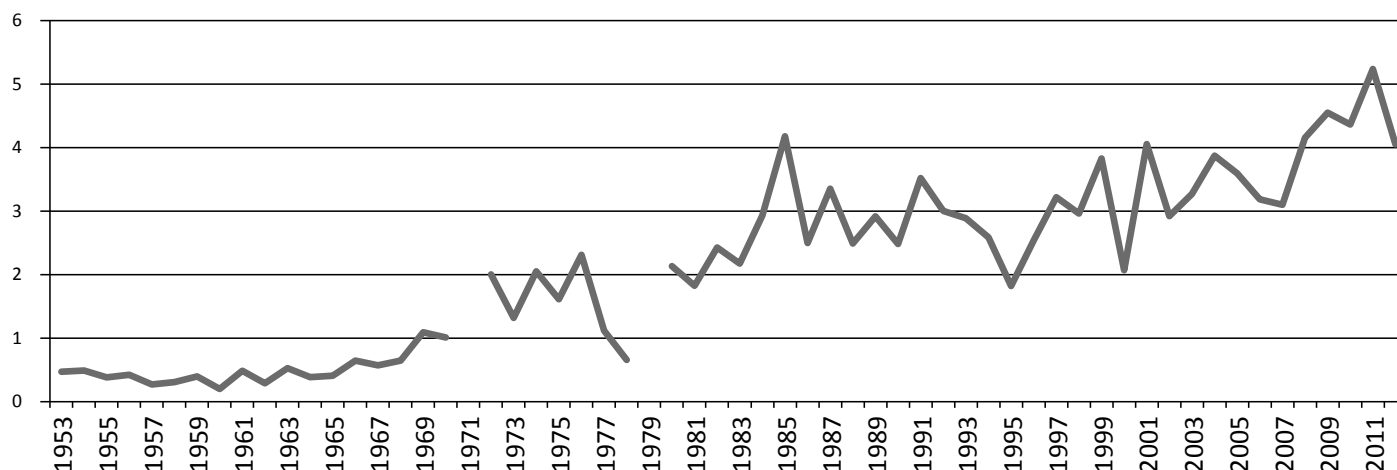
Det undersøges, om der ses en øget brug af personlig appel i talerne for hvert år, der går. Jo højere procentdel ovennævnte typer retorik hver især udgør, desto mere personlig bliver åbningstalen. Hvis man anerkender præmissen fra ovennævnte amerikanske forskere, er dette et udtryk for, at statsministrene forsøger at udøve magt med åbningstalerne. For hver enkelt tale analyseres det samlede antal af de tre typer af personlige stedord i procent af det samlede antal ord, da talerens længde veksler fra år til år (Nielsen 2012: 92). Alle åbningstalerne siden 1953 er gennemlæst ifm. arbejdet med artiklen. Antallet af personlige stedord er fundet ved, at talerne er kopieret fra databasen danskataler.dk og ind i Word. Her er programmets søgefunktion anvendt til at kvantificere de respektive ord og finde talernes samlede længde.

Ifm. folketingsvalg kan Folketinget åbnes i andre måneder af året end oktober. Her er statsministeren *ikke* pålagt at holde en tale ifølge grundloven. Når statsministre som oftest har gjort det, sker det iht. forretningsordenens nuværende § 19, hvorfor disse taler er mindre formelle.<sup>11</sup> Denne artikel beskæftiger sig kun med de taler, der holdes ved den årlige åbning i oktober.

#### Personlig appel i åbningstalerne

Det ses i figur 1, at mængden af identifikationsretorik er stærkt stigende fra 1953 og til i dag. Hedtoft bruger i sin åbningstale fra 1953 kun 12 af de ord, der falder i denne kategori (0,5 pct.) og Baunsgaard bruger i 1970 45 af disse ord (0,6 pct.), selvom talerne er på henholdsvis 2542 ord og 4454 ord. I alle

Figur 1. Identifikationsretorik i åbningstalerne 1953-2012

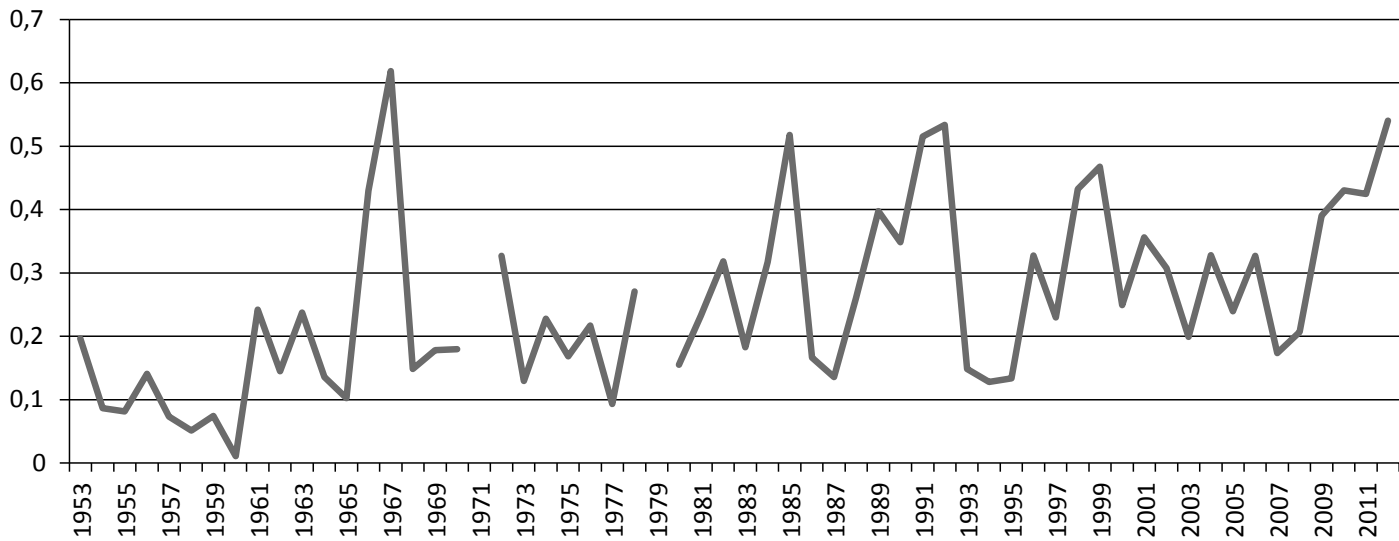


Identifikationsretorik målt som antal ord i procent af de enkelte talers samlede antal ord. Den lodrette akse er procent, den vandrette akse er år. Talerne fra 1971 og 1979 er udeladt i alle denne artikels beregninger, da helt særlige omstændigheder gør sig gældende disse år, hvorfor talerne disse år er særdeles korte og holdt i generelle vendinger. I 1971 holdes talen af Baunsgaard som repræsentant for et forretningsministerium efter valgnerdelaget. I 1979 foregår åbningstalen under valgkampen efter SV-regeringens kollaps.

NOTE 10 Oversat til dansk fra: Identification rhetoric; Authoritative rhetoric; Directive rhetoric.

NOTE 11 Se evt. de enkelte taler i Folketingstidende samt statsretlige notater i Statsministeriets arkiv på Rigsarkivet.

Figur 2. Autoritativ retorik i åbningstalerne 1953-2012



Autoritativ retorik målt som antal ord i procent af de enkelte talers samlede antal ord. Den lodrette akse er procent, den vandrette akse er år.

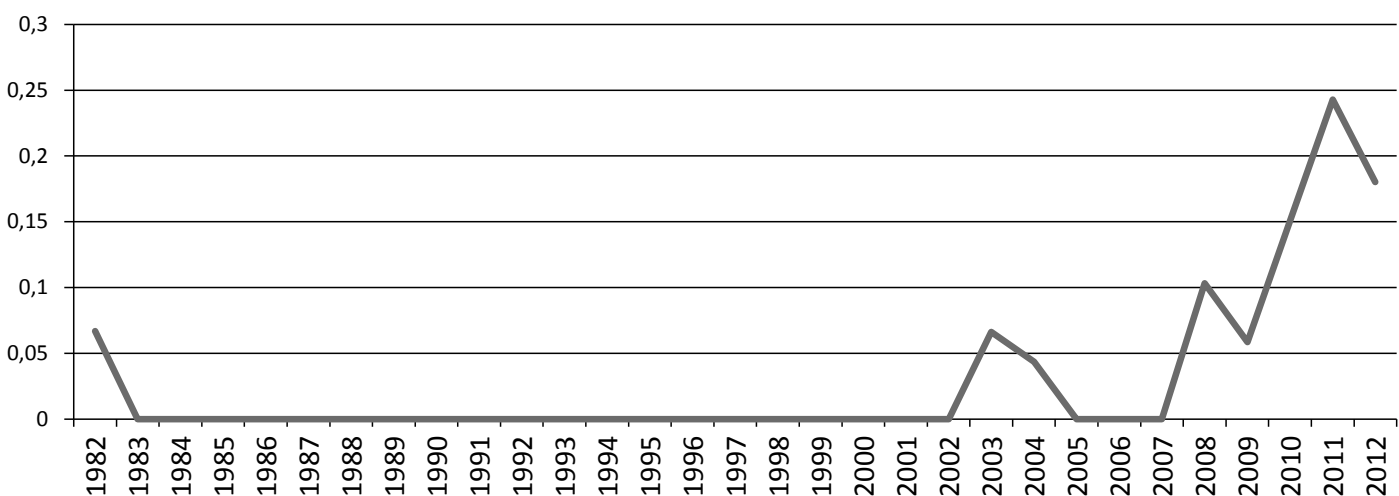
Schlüters åbningstaler fra 1982 til og med 1992 ligger niveauet for identifikationsretorik væsentlig højere. Identifikationsretorik udgør 180 ord af 2012-talens i alt 4441 ord (4,05 pct.). »Danmark står stærkt. Vi er ét af verdens bedst fungerende samfund. Vi er respekteret i verden. Vi har meget at være stolte over« (Fogh, 2003, egen understregning) er et moderne eksempel på statsministres brug af identifikationsretorik.

Hvad angår autoritativ retorik, ses det i figur 2, at det forekommer langt mindre end identifikationsretorik. Det ses også, at der er langt større udsving fra år til år, og at så tidlige taler som fra 1966 og 1967 stadig står som nogle af dem med størst andel af autoritativ retorik. Det er især ordet 'jeg', statsministrene benytter, som Løkke i 2009: »Den støtte, danskerne tilkendegav den 5. september, er uvurderlig for vores udsendte.

Det fik jeg et klart indtryk af, da jeg kort før flagdagen besøgte de danske soldater i Afghanistan. Dem kan vi i sandhed være stolte af!« (Løkke, 2009, egen understregning).

Styrende retorik bruges generelt i forsvindende lille grad sammenlignet med de to foregående. Figur 3 starter først pr. 1982, da Schlüter her er den første til at bruge ord fra denne kategori: »Den nye regering satser på erhvervslivet og vore arbejdspladser. Det er derfra, fremgangen skal komme. Vi forsøger nu at lægge tingene bedre til rette for jer. Men så har I også et ansvar. Det må ikke blive en sovepude. Regeringen forventer helt enkelt af jer, at I nu tager fat og udnytter mulighederne.« (Schlüter 1982, egen understregning). For perioden 1953-2002 er denne sætning de eneste forekomster af styrende retorik i åbningstaler. Siden da er nogle få eksempler kommet til.

Figur 3. Styrende retorik i åbningstalerne 1953-2012



Styrende retorik målt som antal ord i procent af de enkelte talers samlede antal ord. Den lodrette akse er procent, den vandrette akse er år.

Ud fra den deskriptive statistik kan vi dog konkludere, at under den nuværende statsminister bruges alle tre typer af retorik langt mere, end det var tilfældet i 1953. Udviklingen er over-skueliggjort i tabel 1 med 1980 som skæringspunkt.

**Tabel 1. Forekomster af personlig appel i procent**

	1953-1979	1980-2012	Stigning
Identifikationsretorik	0,803	3,158	Ja
Autoritativ retorik	0,183	0,307	Ja
Styrende retorik	0	0,028	Ja

Her ses de gennemsnitlige procentdele af de forskellige typer personlig appel i de angivne perioder.

### Fra statsminister mod præsident?

En mere systematisk undersøgelse fås ved at anvende regressionsanalyser for at vurdere, om der sker en øget tendens til personlig appel (afhængig variabel) i talerne for hvert år (uafhængig variabel), der går. År måles således, at 1953 er givet værdien 1, 1954 er givet værdien 2 etc. Den personlige appel er de tre nævnte kategorier af retorik, altså procentdelen af de givne typer personlige stedord ift. talernes samlede længde. År bliver her et udtryk for, om der sker en styrkelse af statsministerembedet over tid.

**Tabel 2. Personlig appel i åbningstalerne over tid**

	Afhængige variable		
	Identifikationsretorik	Autoritativ retorik	Styrende retorik
År	0,072***	0,004***	0,001***
N	58	58	58
F-statistik	292.264***	18,558***	16,680***
Adjusted R <sup>2</sup>	0,836	0,235	0,216

Koefficienterne er de standardiserede regressionskoefficienter. Standardfejl er angivet i parentes. Signifikansniveau: \*\*\* =  $p < 0,001$ ; \*\* =  $p < 0,01$ ; \* =  $p < 0,05$ .

Af tabel 2 ses, at 'år' har en signifikant positiv effekt alle tre typer retorik. Påvirkningen er stærkest for identifikationsretorik, hvor der ses en stigning på 0,072 procent for hvert år, der går. Stigningen er langt mindre for autoritativ retorik og styrende retorik – for hvert år der går, er stigningen hhv. 0,004 og 0,001 procent. Det er også ved identifikationsretorik, at denne simple model forklarer mest af variationen, nemlig 83,6 procent. For autoritativ retorik forklarer modellen 23,5 procent af variationen og for styrende retorik 21,6 procent.

Dernæst inddrages baggrundsvariable for at teste, om andre elementer kunne have spillet ind: Regeringens parlamentariske opbakning, antallet af regeringspartier, samt om regeringen er rød eller blå. Regeringernes parlamentariske opbakning måles på antal af folketingsmandater, som regeringspartierne tilsammen repræsenterer på det tidspunkt, hvor åbningstalen

afholdes. Antal regeringspartier er indsat som dummyvariabel med etpartiregering som referencekategori. Disse baggrundsvariable er inddraget, da de har været påpeget at have effekt på regeringsledelsen i Danmark (Pedersen og Knudsen, 2005: 159). Det drejer sig dels om, at jo flere mandater en regering er bakket op af, desto stærkere står statsministeren, og dels, at jo flere partier der indgår i regeringen, desto svagere står statsministeren, da regeringsledelsen her deles med andre partiledere. Til sidst er regeringens 'farve' indsat som dummy-variabel med blå som referencekategori. Det er for at teste, om der evt. måtte være forskel i personlig appel afhængig af ideologi.

Som det fremgår af tabel 3, ændres den justerede R<sup>2</sup> ikke nævneværdigt i de udvidede modeller. Hvad angår identifikationsretorik, forklarer modellen 86,3 procent af variationen, og år har en signifikant positiv effekt på identifikationsretorikken. For hvert år der går, er tendensen, at identifikationsretorikken øges med 0,067 procent.

Hvad angår autoritativ retorik, forklarer modellen 19,7 procent af variationen, og år har en svag signifikant positiv effekt på den autoritative retorik. Hvad angår styrende retorik, forklarer modellen 22,4 procent af variationen, og år har en svag men signifikant positiv effekt. For hvert år der går, øges styrende retorik med 0,001 procent.

Ingen af de inddragene baggrundsvariable har nogen signifikant effekt, og betakoefficienterne for år-variablen påvirkning på de tre typer retorik ændres ikke væsentligt efter disses inddragelse. 'Firepartiregeringer' har en kraftig positiv påvirkning på identifikationsretorik, men den er ikke signifikant. Mandat-tal eller statsministerens partifarve har ikke nogen signifikant effekt på de tre typer retorik. VIF-værdierne er i alle tilfælde under 4, så modellen lider ikke under kollinearitet mellem fx 'år' og de øvrige uafhængige variable. Pba. tabel 2 og 3 står 'år' tilbage som værende den afgørende variabel for udviklingen af de tre typer retorik.

Det konstateres, at der sker en stigning af den personlige appel i statsministrenes åbningstaler. Statsministrene bruger i stærkt stigende grad identifikation som appelform i åbningstalerne, hvilket kunne være i forsøget på at (re-)definere en bestemt identitet for egen politisk vindings skyld. Statsministrene bruger i ringere grad embedets indbyggede autoritet til at retfærdiggøre deres udmeldinger og i endnu mindre grad til at placere et ansvar på specifikke grupper. På dette punkt har vi i Danmark ikke nået 'amerikanske tilstande' (Jf. Teten 2007: 677-678).

Udviklingen er interessant i lyset af, at retten til åbningstalen først over et langt og kompliceret forløb skulle fravristes kongemagten. Men interessant er den også ift. fx Hedtofts og Kampmanns tid, hvor åbningstalen ikke var en platform for at rette personlig appel. Med udtryk fra litteraturen om det amerikanske præsidentembede kan det siges, at man i åbningstalerne kan aflæse en styrkelse af det danske statsministerembede.

Tabel 3. Personlig appel og statsministerembedet

	Afhængige variable		
	Identifikations-retorik	Autoritativ retorik	Styrende retorik
År	0,067*** (0,006)	0,003* (0,001)	0,002*** (0,000)
Regeringens parlamentariske opbakning	-0,013 (0,008)	-0,002 (0,002)	0,001 (0,001)
Antal regeringspartier			
Topartiregering	-0,048 (0,079)	0,032 (0,069)	-0,031 (0,022)
Trepertiregering	0,036 (0,289)	0,001 (0,071)	-0,005 (0,023)
Firepartiregering	0,600 (0,326)	0,004 (0,080)	-0,025 (0,026)
Regeringens partifarve			
Rød regering	-0,119 (0,178)	-0,005 (0,044)	0,005 (0,014)
Konstant	1,052 (0,599)	0,296 (0,148)	-0,075 (0,047)
N	58	58	58
F-statistik	60,726***	3,336*	3,737**
Adjusted R <sup>2</sup>	0,863	0,197	0,224

Koefficienterne er de ustandardiserede regressionskoefficienter. Standardfejl er angivet i parentes. Signifikansniveau: \*\*\* =  $p < 0,001$ ; \*\* =  $p < 0,01$ ; \* =  $p < 0,05$ . Regeringen Baunsgaard I er kategoriseret som blå. Regeringen i 1978 er kategoriseret som rød, da det er en socialdemokratisk statsminister og Socialdemokratiet er større end det andet regeringsparti Venstre.

## LITTERATUR

- »Betænkning« (1953) *Forfatningskommissionen af 1946*. København, J.H. Schultz.
- »Forhandlinger paa Folkethinget« *Rigsdagstidende*, 1.-77. årgang. København, Bianco Lunos Hoftrykkeri.
- »Kjøbenhavn, den 23de October 1848« (1848, 25. oktober) *Kjøbenhavnsposten*, s.1.
- »Tredje møde« (1849) *Beretning om Forhandlingerne Paa Rigsdagen*, Første Bind Nr. 1—188. København, Kongl. Hofbogtrykker Bianco Luno.
- Bording, Kristen (1976) *Dagbog over Danmarks første socialdemokratiske ministerium 1924-1926*. Aarhus, Universitetsforlaget.
- Bramsnæs, C.V. (1965) *Erindringer. En broget tilværelse*. København, Fremad.
- Campbell, Karlyn Kohrs og Jamieson, Kathleen Hall (1990) *Deeds Done in Words. Presidential Rhetoric and the Genres of Governance*. Chicago, University of Chicago Press.
- Clausen, H.N. (1877) *Optegnelser om mit Levned og min Tids Historie*. København: Gad.
- Hjørtdal, Helge (1999) *Tre røde konger. Set fra sidelinjen*. København: Gyldendal.
- Hvidt, Kristian og Koch, Henning (1999) *Danmarks riges grundlove*. København, Christian Ejlers' Forlag.
- Jørgensen, Harald (1954) *Statsrådets forhandlinger 1848-1863. I. bind. 24. januar-15. november 1848*. København, Ejnar Munksgaards forlag.

- Jørgensen, Harald (1956) *Statsrådets forhandlinger 1848-1863. II. bind. 16. november 1848-30. august 1850*. København, Ejnar Munksgaards forlag.
- Jørgensen, Harald (1962) *Statsrådets forhandlinger 1848-1863. V. bind. 27. april 1853-31. maj 1854*. København, Ejnar Munksgaards forlag.
- Jørgensen, Harald (1974) *Statsrådets forhandlinger 1866-1872. XI. bind. 3. august 1866-25. marts 1872*. København, Ejnar Munksgaards forlag.
- Jørgensen, Harald (1976) *Statsrådets forhandlinger 1872-1912. XII. bind. 20. april 1872-15. maj 1912*. København, Rigsarkivet.
- Knudsen, Tim (2000a) 'Ministerialsystemet', pp. 465-552 i Ditlev Tamm og Tim Knudsen (red.) *Dansk forvaltningshistorie I. Stats, forvaltning og samfund. Fra middelalderen til 1901*. København, Jurist- og økonomforbundets forlag.
- Knudsen, Tim (2000b) 'Statsministeren og Statsministeriet' i Tim Knudsen (red.) *Regering og embedsmænd – Om magt og demokrati i staten*. København: Systime.
- Knudsen, Tim (2006) *Fra enevælde til folkestyre. Dansk demokratihistorie indtil 1973*. København, Akademisk forlag.
- Knudsen, Tim (2007) *Fra folkestyre til markedsdemokrati*. København, Akademisk forlag.
- Knudsen, Tim (2009, 5. oktober) *Statsministeren har ordet*. Lokaliseret 31. august 2013: <http://www.information.dk/206102>

- Kock, Kristian, fortæller, (2010) *Danskernes akademi: Bag om Borgen: Åbningstaler* [Dokumentar], Danmark: DR, lokaliseret 30. august 2013: [www.dr.dk/DR2/Danskernes+akademi/Borgen/Borgen\\_forelaesning\\_folketingets\\_aabning.htm](http://www.dr.dk/DR2/Danskernes+akademi/Borgen/Borgen_forelaesning_folketingets_aabning.htm)
- Nielsen, Peter Heyn (2012) 'Statsministeren fik ordet – historien om den danske åbningstale', *Økonomi og Politik* 85 (4): 87-99.
- Pedersen, Karina og Tim Knudsen (2005) 'Denmark: Presidentialization in a Consensual Democracy', pp. 159-175 i Thomas Pogunke og Paul Webb (red.) *The Presidentialization of Politics*. New York, Oxford University Press.
- Rigsdagens Præsidium (1925, 26. sep.) *Referat fra Præsidiets møde*. Folketingets bibliotek.
- Statsministeriets arkiv: *Statsretlige notater (1969-1984) 1*. Rigsarkivet.
- Teten, Ryan Lee (2007) '«We the People»: The «Modern» Rhetorical Popular Address of the Presidents during the Founding Period', *Political Research Quarterly* 60 (4): 669-682.
- Thomsen, Hans Kargaard (1995) *C.F.Wegeners 1851-1864. Bind 1. 1851-1857*. Viborg, Selskabet for Udgivelse af Kilder til Dansk Historie.
- Trap, J.P. (1966) *Fra fire kongers tid*. Udgivet af det danske sprog- og litteraturselskab ved Harald Jørgensen. København, G.E.C. Gad.
- Tulis, Jeffrey (1987) *The Rhetorical Presidency*. Princeton (NJ), Princeton University Press.