

Etniske minoriteter på arbejdsmarkedet – En sammenligning af position og integrationsindsats i fem europæiske lande

Den danske debat om indvandrere og flygtningen handler – ikke overraskende – meget om danske forhold. Men nogle gange er det nyttigt at kigge ud over sognegrænsen. Har Danmark særlige problemer med integration af flygtninge og indvandrere på arbejdsmarkedet? Kan vi lære noget af andre europæiske lande? Svaret er både nej og ja. For de danske integrationsproblemer ligner på mange måder naboernes. Men samtidig er der på det konkrete niveau inspiration at hente i landene omkring os.

Blikket løftes

Ali og Ahmed og Mustafa – og alle de andre indvandrere – fylder tilsyneladende meget i det danske landskab. Det samme gør Vollsmose og Ishøj. Alle ved, at det er svært at integrere flygtninge og indvandrere på arbejdsmarkedet og i samfundsfællesskabet i øvrigt. Planer udtænkes, og projekter afprøves. Noget hjælper og andet ikke så meget. Midt i al denne diskussion er det nyttigt at løfte blikket op over de helt nære problemer. Har vi særligt store integrationsproblemer i Danmark? Griber vi tingene meget anderledes – og mere tåbeligt an – end i andre lande?

Formålet med denne artikel er derfor at kaste et blik ud over sognegrænsen. Hvilke fællestræk og forskelle er der mellem ind-

vandrere og flygtninge på arbejdsmarkedet i andre europæiske lande, og hvilke erfaringer er der med forskellige integrationspolitikker? Hvordan ser den danske indsats ud i et internationalt perspektiv? Det skal fremhæves, at fokus i artiklen er på arbejdsmarkedet og på den del af integrationsindsatsen, som sigter på at skaffe beskæftigelse til indvandrere og flygtninge. Andre dele af integrationspolitikken omtales kun sporadisk.¹

Hvad taler vi om?

I den foreliggende sammenhæng skal der ikke forsøges opstillet en almengyldig definition på begrebet 'indvandrer' eller 'flygtning'. Vægten lægges i stedet på – med ud-

gangspunkt i erfaringerne fra en række lande – at vise bredden både i problemopfattelsen og i de politiske løsninger, når det gælder mennesker, som af en eller flere grunde kan opfattes som ‘fremmede’ og derfor ‘anderledes’ end befolkningsflertallet i det land, hvor de opholder sig. Om denne ‘fremmedhed’ skyldes hudfarve eller kulturelle og religiøse forhold, og om de pågældende har opholdt sig i kortere eller længere tid i landet, vil her ikke være afgørende.

Det følger af de begrebsmæssige problemer ved afgrænsningen af ‘indvandrere’ og ‘flygtninge’, at der ikke kan gives entydige svar på spørgsmålet om antallet af personer i de to kategorier. Inden for hvert land kan anvendes flere forskellige registreringsmetoder, ligesom metoderne typisk vil variere fra land til land. På tværs af landene kan dog udskilles nogle typiske metoder i opgørelsen af antallet af indvandrere.

En første metode anvender *statsborgerskabet* som kriterium. Personer bosat i ét land, men med statsborgerskab i et andet land, tælles således som indvandrere. Ser man bort fra forekomsten af illegale indvandrere og muligheden for dobbelt statsborgerskab, har metoden den åbenlyse fordel, at der med statsborgerskabet er tale om et entydigt juridisk kriterium for skellet mellem indvandrere og ikke-indvandrere. Ulempen er naturligvis, at indvandrede personer, som *har* opnået et statsborgerskab i modtagerlandet, ikke medtages i statistikken. Hvis man derfor ønsker at analysere forhold omkring indvandrerne, som netop er knyttet til deres reelle forskellighed i forhold til befolkningen i modtagerlandet – og ikke blot deres formelle juridiske status – er opgørelser baseret på statsborgerskabet ikke velegnede.

Dette er da også baggrunden for, at en række lande supplerer opgørelser baseret på statsborgerskab med opgørelser, hvor ind-

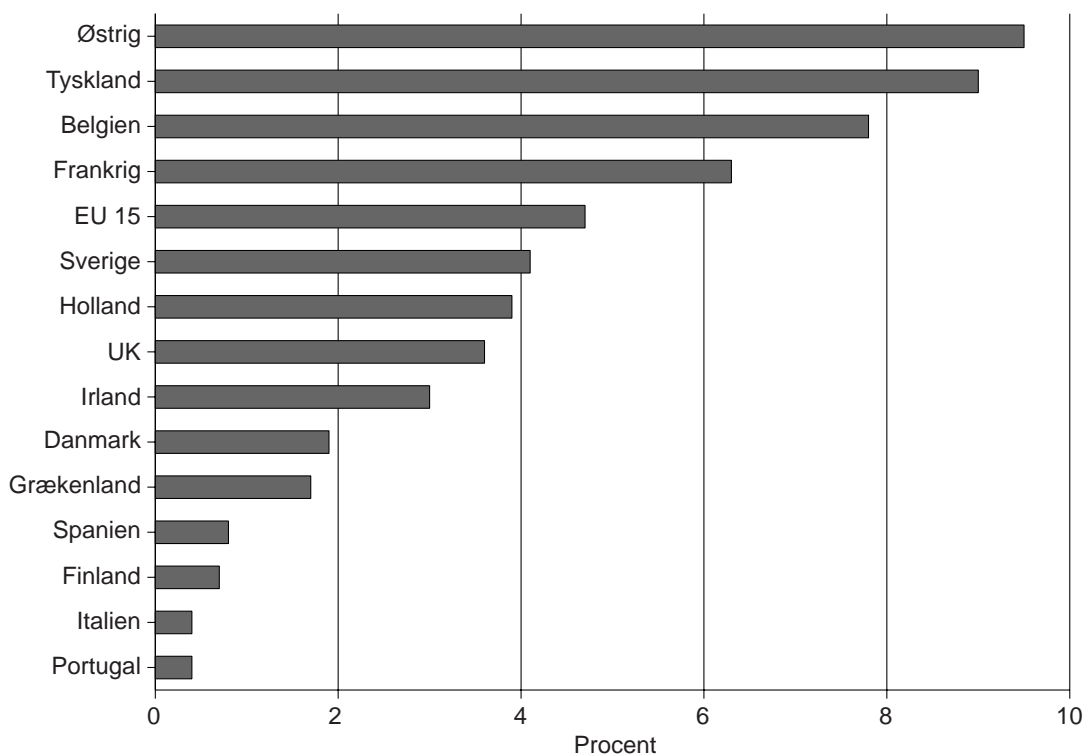
vandrerbegrebet statistisk afgrænses på en sådan måde, at man også indfanger de befolkningsgrupper, der har en baggrund som indvandrere, uden at have et udenlandsk statsborgerskab. Typisk sker dette ved at indvandrere afgrænses ud fra *fødestedskriterier*; kriterier knyttet til *forhold ved førel-drene* (fødested og/eller statsborgerskab) eller ud fra en kombination af sådanne kriterier. Atter andre lande bygger deres statistik på folketællinger o.l., hvor der sker en fordeling af befolkningen efter etnisk baggrund baseret på respondenternes egne oplysninger.

Med hensyn til opgørelser af antallet af *flygtninge* må oplysningerne typisk hentes fra administrative registre hos de nationale myndigheder, som har ansvaret for behandlingen af asylansøgningerne. Også her gælder, at de talmæssige oplysninger er vanskelige at sammenligne over tid og på tværs af lande, fordi de er påvirket af de konkrete – og skiftende – regelsæt i flygtningelovgivningen. Med disse begrænsninger skal i det følgende gives nogle få talmæssige oplysninger om indvandrerne i en række europæiske lande.

Baseret på tilgængelig EU-statistik giver figur 1 et overblik over andelen af udenlandske statsborgere i arbejdsstyrken i EU-landene i 1995. Luxembourg er udeladt, fordi landet – med en andel af udenlandske statsborgere på 39 procent (!) – ville falde udenfor diagrammets rammer. Tallene for antal indvandrere (defineret ved statsborgerskabet) i figuren inkluderer indvandrere fra andre EU-lande. Som gennemsnit udgør EU-borgere 37 procent af det samlede indvandrertal i arbejdsstyrken, men med nogen variation.

Der er en betydelig spredning omkring gennemsnittet for hele EU, hvor udenlandske statsborgere udgør 4,7 procent af arbejdsstyrken. Luxembourg ligger som

Figur 1: Andel af udenlandske statsborgere i arbejdsstyrken i EU, 1995.



Kilde: Kiehl & Werner 1999, tabel 3.2.

nævnt i top. Herefter følger Tyskland, Østrig og Belgien med ca. 8 procent udenlandske statsborgere. I den anden ende ligger Portugal, Italien, Finland og Spanien med under 1 procent udenlandske statsborgere. Danmark ligger med en udlændingeandel i arbejdsstyrken på 1,9 procent også i den lave ende af spektret – langt under EU-gennemsnittet.

Så snart man forlader statsborgerskabet som kriterium, er det som allerede nævnt vanskeligere at finde sammenlignelige internationale opgørelser over indvandrernes andele af den samlede befolkning. Dette var også erfaringen fra den undersøgelse, som gennemførtes af EU's *Beskæftigelses-*

observatorium i foråret 1999. I tabel 1 er søgt sammenfattet de informationer, som haves om fem nordeuropæiske lande, samt Danmark. De fem lande – Storbritannien, Frankrig, Tyskland, Holland og Sverige – er valgt, fordi de dels er nærtstående, dels har en ganske forskellig baggrund med hensyn til deres migrationshistorie. Forhåbningen er, at de derfor kan bidrage med en bred vifte af erfaringer på integrationsområdet.

Et enkelt blik på materialet i tabel 1 afslører variationen i grundlaget for de statistiske oplysninger, som foreligger. Hovedindtrykket er dog, at de fem lande har indvandrerandele, som ligger lidt over de danske andele – også når man ser på andelen af

Tabel 1: Skøn over indvandrerandele i en række EU-lande

Land	Opgørelsesmetode	Skøn over indvandrerandelen i samlet befolkning
Danmark	Eget og forældres fødested	1998: Andel af indvandrere 5,3 procent og af efterkommere 1,3 procent – i alt 6,6 procent. Heraf 3,5 procent fra mindre udviklede lande (uden for Vesteuropa og Nordamerika).
Frankrig	Født i udlandet og bosat i Frankrig	1990: 7,4 procent (heraf ca. halvdelen fra Europa og en tredjedel fra Afrika)
Holland	Født i udlandet eller mindst én forælder født i udlandet	1997: 17 procent, heraf knap halvdelen i målgruppen for indvandrerpolitikken
Storbritannien	Ikke-hvid etnisk baggrund	1991: 5,5 procent
Sverige	Født i udlandet eller mindst én forælder født i udlandet	1997: 11 procent født i udlandet og 8 procent med mindst én af forældrene født i udlandet.
Tyskland	Statsborgerskab	1997: Andelen af udenlandske statsborgere: 8,9 procent

Kilde: Employment Observatory: TRENDS no. 32, Summer 1999.

indvandrere fra ikke-europæiske lande.

I forbindelse med omtalen af de enkelte landes forhold i afsnit 4 indledes hvert landeafsnit med en kort beskrivelse af de særlige arbejdsmarkedsforhold for indvandrerne i det pågældende land. Her skal derfor blot – i hovedsagen på grundlag af oversigtsartiklen i *Trends no. 32* – omtales nogle hovedtræk af indvandrerne placering på arbejdsmarkedet i EU:

- Både *erhvervsfrekvensen og beskæftigelsesfrekvensen* for indvandrergrupperne ligger gennemgående *under* de tilsvarende frekvenser for den øvrige befolkning. Undtagelsen findes i lande, som har

stram regulering af indvandringen styret af arbejdstilladelser. Samtidig kan der være store forskelle mellem frekvenserne for de forskellige indvandrergrupper. Indvandrere fra nærtstående (europæiske) lande ligner mest den øvrige befolkning.

- Andelen af *selvstændige erhvervsdrivende* er i næsten alle lande lavere blandt indvandrergrupperne end blandt den øvrige befolkning. Dette gælder også for Danmark – med undtagelse af indvandrere fra mindre udviklede lande, hvor andelen af selvstændige (5,3 procent) er højere end for øvrige danskere (4,6 procent).

- Indvandrere har gennemgående et *lavere uddannelsesniveau* og et større frafald fra erhvervsuddannelser end den øvrige befolkning.
- I sammenhæng hermed finder man også, at indvandrere i højere grad er beskæftigede i job, som kræver *få formelle kvalifikationer* (ikke-faglærte jobs), og som har *lav status* og ringere vilkår med hensyn til arbejdsmiljø og arbejdstid. Andelen af funktionærer er mindre.
- Også med hensyn til fordelingen af beskæftigelsen på *erhvervssektorer* afviger indvandrerne fra den øvrige befolkning. Typisk findes indvandrerne dels i visse fremstillingssektorer og i bygge- og anlægssektoren, dels indenfor dele af servicesektoren (f.eks. restaurations- og hotelbranchen). Geografiske koncentrationer er også hyppige. Ofte finder man til lige, at bestemte indvandrergrupper koncentrerer sig i bestemte erhverv, f.eks. i form af en koncentration af portugisere i byggesektoren i Frankrig eller af pakistanere i transporterhvervet i Storbritannien.
- Ser man på *beskæftigelsesstabiliteten*, finder man, at indvandrergrupperne gennemgående har en mere ustabil beskæftigelsessituation end den øvrige befolkning, ligesom andelen af personer på deltid eller med korttidsansættelse er højere.
- Gennemgående har indvandrere en *højere arbejdsløshed* end den øvrige befolkning – i nogle tilfælde endda betydeligt højere. Også her gælder, at risikoen for og omfanget af arbejdsløsheden er højest for de indvandrergrupper, der kommer fra lande uden for Vesteuropa og Nordamerika.
- *Lønningerne* for indvandrergrupper ligger gennemgående lavere – især for kvindernes vedkommende betydeligt lavere – end for den øvrige befolkning. Lønforskellene genfindes, hvis man

søger at korrigere for forskelle i uddannelsesbaggrund, erhvervs erfaring m.v.

Samtidig ser man som et gennemgående træk, at indvandrergrupper, der har været længe i et land, har færre vanskeligheder på arbejdsmarkedet. Det samme gælder, hvis man ser på efterkommere af indvandrere (defineret som personer født uden for landet). Typisk klarer anden- og trediegenerationsindvandrere sig bedre end deres forældre, selv om de ofte stadig halter bagud for sammenlignelige grupper i den øvrige befolkning.

Endelig er det vigtigt at fremhæve, at der i alle landene er store forskelle, når man sammenligner arbejdsmarkedssituationen for de forskellige grupper af indvandrere inden for det enkelte land. Dette gælder ikke alene mellem indvandrere af europæisk og ikke-europæisk oprindelse. Også inden for gruppen af ikke-europæiske indvandrere kan der være store forskelle, som betinger, at man skal være varsom med at generalisere såvel med hensyn til arbejdsmarkedssituation som optimale former for integrationsindsats.

Diskrimination

Placeringen af mange indvandrergrupper på de laveste trin af de nationale arbejdsmarkeder har i en række lande rejst spørgsmålet om, hvorvidt årsagerne hertil er diskrimination fra arbejdsgivernes side. Sker der en reel forskelsbehandling udelukkende, fordi personerne opfattes som 'fremmede', eller skyldes de ringere forhold med hensyn til lønninger og beskæftigelse blot indvandrerens lavere uddannelsesniveau og deraf følgende lavere produktivitet?

Meget tyder på, at lønforskelle mellem indvandrere og andre grupper ikke alene kan forklares ved forskelle i produktivite-

ten, men må afspejle diskrimination. Blandt andet engelske analyser har også fremhævet, at der synes at være et 'glasloft', som betyder, at indvandrergrupper ikke avancerer over et vist niveau i virksomhederne (Madood et al. 1997). Mange analyser peger på, at indvandrere er ramt af et samspil af faktorer, som omfatter lavere uddannelsesniveau, manglende sprogbeherskelse og svage sociale netværk, der tilsammen betinger, at de fastlåses på de mindst favorable dele af arbejdsmarkedet.

Også den *generelle offentlige debat* om indvandrernes rolle og betydning kan spille en rolle for forekomsten af diskrimination. Her er det selvfølgelig afgørende, om indvandringen opfattes som et positivt tilskud til det nationale arbejdsmarked eller som en trussel. De langsigtede effekter vil ofte kunne opfattes som positive i den forstand, at indvandrere udgør et vigtigt bidrag til fornyelsen af den stagnerende arbejdsstyrke, som man finder i de fleste vesteuropæiske lande. Imidlertid drukner disse langsigtede overvejelser hyppigt i frygten for, at andre befolkningsgrupper fortrænges fra arbejdsmarkedet. Typisk vil denne trussel blive følt af de ikke-faglærte uden indvandrerbaggrund, som frygter lavere lønvækst og tab af jobs som følge af konkurrencen fra indvandrergrupperne. Fra et mere overordnet synspunkt kan det også hævdes, at en tilgang af billig ufaglært arbejdskraft fra udlandet kan hæmme en industriel modernisering, fordi den muliggør fortsat produktion inden for 'solnedgangsområder' som f.eks. tekstilindustrien.

Gennemgående for de betragtede lande er derfor, at indvandrere på arbejdsmarkedet oftest diskuteres som et *samfundsproblem* i den forstand, at der kræves en politisk indsats for at fremme integrationen af de indvandrergrupper, som sakker bagud på arbejdsmarkedet – enten som følge af dis-

kriminination, eller fordi de simpelthen har kvalifikationer, der ligger under den øvrige befolknings. I det følgende afsnit gennemgås erfaringerne fra fem europæiske lande.

Integrationspolitikker på arbejdsmarkedet i fem europæiske lande

Landenes udgangssituation med hensyn til indvandrere og flygtninge er på en række punkter ganske forskellig. Derfor indledes hvert landeafsnit med en kort beskrivelse af det enkelte lands udgangspunkt. Herefter omtales den arbejdsmarkedspolitiske indsats for disse grupper i forhold til arbejdsmarkedet.

For flertallet af landene gælder, at indsatsen for det første udgøres af den *generelle aktive arbejdsmarkedsindsats*, hvor indvandrere og flygtninge udgør en del af den samlede målgruppe for arbejdsmarkedspolitikken. Indvandrere og flygtninge med beskæftigelsesproblemer vil således normalt kunne drage nytte af de samme tilbud som den øvrige befolkning. Et særligt spørgsmål i denne forbindelse er selvfølgelig, om indvandrere og flygtninge i praksis er underrepræsenterede blandt deltagerne i arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Et andet spørgsmål handler om behovet for – inden for rammerne af den almindelige arbejdsmarkedsindsats – at skræddersy tilbud til grupper af indvandrere og flygtninge.

Typisk har landene – ved siden af den generelle indsats – også *særlige integrationsprogrammer* for indvandrere og flygtninge. Disse vil fra starten fokusere på de specielle forudsætninger og behov, f.eks. med hensyn til sprogindlæring eller kulturel orientering, som disse grupper har. Især for flygtninge finder man ofte sådanne særlige integrationsprogrammer.

Endelig gælder, at en række europæiske lande, ved siden af den egentlige arbejdsmarkedspolitiske indsats, har *lovgivning eller andre foranstaltninger* af særlig relevans for indvandrere og flygtninge på arbejdsmarkedet. Disse kan omfatte:

- Lovgivning, som forbyder etnisk (eller anden) diskrimination i forbindelse med ansættelse, løn- og arbejdsforhold
- Institutioner, der skal styrke anti-diskriminatorisk lovgivning – f.eks. den særlige svenske ombudsmand for etnisk diskrimination
- Særlige bestemmelser i aftaler mellem arbejdsmarkedets parter
- Decentrale initiativer i lokalsamfundet til bekæmpelse af diskrimination og fremme af integration

I forbindelse med gennemgangen af de enkelte lande omtales også foreliggende *evalueringer* af indsatsens resultater. Som med statistikken over størrelsen af indvandrergrupperne gælder imidlertid, at informationen ofte er mangelfuld, blandt andet fordi der i forbindelse med mere generelle evalueringer af arbejdsmarkedspolitiske indsatser ikke altid sker en registrering af deltagernes etniske baggrund. Dette kan i sig selv være et udtryk for ønsket om at undgå diskrimination, men hæmmer altså også mulighederne for at få indsigt i samspillet mellem de generelle programmer og deltagere med en indvandrerbaggrund.

Storbritannien

Etniske minoriteter på det engelske arbejdsmarked

Storbritannien har gennem mange år (siden 1940'erne) haft en betydelig indvandrerbefolkning, der i hovedsagen stammer fra tid-

ligere engelske kolonier. Disse grupper omtales derfor ikke længere som indvandrere, men som etniske minoriteter. Den første indvandrerbølge var i hovedsagen fra Caribien. Omkring 1970 fulgte en nyere indvandrerstrøm fra Indien og Pakistan. Samtidig strammedes immigrationsreglerne. I midten af 1990'erne var antallet af årlige varige opholdstilladelser reduceret til ca. 50.000, hvoraf en stor del vedrørte familiesammenføringer. På trods heraf er de etniske befolkningsgrupper vokset i kraft af et stort fødselsoverskud. Efter den seneste engelske folketælling fra 1991 omfattede de etniske minoriteter godt 3 mio. mennesker, svarende til 5,5 procent af befolkningen. De største grupper var indere (1,5 procent), pakistantere (0,9 procent) og caribianere (0,9 procent).

I forhold til arbejdsmarkedet er der betydelige forskelle mellem den hvide befolkning og de etniske minoriteter. Samtidig er der store forskelle mellem de etniske minoriteter indbyrdes. Den indiske befolkningsgruppe ligger tæt på den hvide befolkning, medens arbejdsløsheden for sorte og for pakistanter er cirka tre gange højere end for hvide. Tilsvarende forskelle findes for erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser. Nogle af disse forskelle forstærkes, når der opdeles på køn. For eksempel er erhvervsfrekvensen på 56 procent, når man ser på kvinder fra etniske minoriteter under ét, men kun på 29 procent for kvinder fra Pakistan og Bangladesh, hvilket igen formentlig afspejler store kulturelle og religiøse forskelle mellem de etniske minoriteter indbyrdes.

Andelen af selvstændige varierer også mellem grupperne. Etniske minoriteter med asiatisk baggrund (herunder indere og kinesere) har typisk en meget høj andel af selvstændige, medens de sorte befolkningsgrupper ligger lavt.

Også når man ser på fordelingen på jobty-

Tabel 2: Storbritannien: Arbejdsløshed og uddannelsesniveaue, 1996-98

Arbejdsløshedsprocent (ILO-definition) for:	Mænd		Kvinder	
	Hvide	Etnisk minoritet	Hvide	Etnisk minoritet
Højeste uddannelsesniveaue	3	9	3	7
Mellemniveaue	7	17	6	16
Laveste niveaue	17	25	9	19
Alle (16 til 59/64 år)	8	16	6	14

Kilde: TRENDS no. 32, p. 91.

per er der forskelle. I gennemsnit ligner de etniske minoriteter ganske vist den hvide befolkning. Fordelingen for etniske minoriteter på funktionærer, faglærte og ufaglærte ligger således tæt på den hvide befolkning. Men inden for de etniske minoriteter har eksempelvis inderne en funktionærandel på 42 procent, medens pakistanerne kun har 25 procent funktionærer. I store virksomheder er alle etniske minoriteter underrepræsenterede på de højere trin af jobpyramiden, hvilket i engelske analyser fortolkes som forekomsten af et 'glasloft', der hindrer etniske minoriteter i at avancere i organisationen.

Der er store koncentrationer af etniske minoriteter på bestemte erhverv, typisk inden for serviceområdet. Men igen ses klare indbyrdes forskelle. Over 60 procent af de beskæftigede mænd fra Bangladesh arbejder for eksempel i restauranter. Det samme gælder over 40 procent af de beskæftigede kinesiske mænd. For hvide og indiske mænd er de tilsvarende andele henholdsvis 1 og 2 procent.

Ikke overraskende fører disse forskelle i arbejdsmarkedsplacering også til forskelle i indkomst. I årene 1994-1995 tjente fuldtidsbeskæftigede hvide i gennemsnit 7,73 £ i timen. Sorte tjente 6,88 £, og pakistanere tjente 6,43 £. Om disse forskelle kun afspejler forskelle i uddannelsesbaggrund o.l.

eller egentlig diskrimination, er vanskeligt at afgøre.

Opgørelser af uddannelsesniveaue for personer med forskellig etnisk baggrund viser dog en forbløffende lighed mellem hvide englændere og de etniske minoritetsgrupper – bortset fra personer med baggrund i Pakistan og Bangladesh. Samtidig er arbejdsmarkedssituationen for sammenlignelige uddannelsesgrupper alligevel meget forskellig. Som eksempel giver tabel 2 en sammenligning af ledigheden (ILO-definition) mellem hvide og ikke-hvide fordelt på uddannelsesniveaue.

Pointen i tabel 2 er, at forskellen mellem ledighedsprocenter ikke bare findes, når man ser på de samlede grupper af hvide og ikke-hvide. Også på de enkelte uddannelsesniveaue genfindes forskellene. Dette afspejler, at den højere ledighed for de etniske minoriteter ikke blot kan henføres til en ringere uddannelsesmæssig baggrund, men også til andre forhold, herunder en mulig diskrimination fra arbejdsgivernes side.

Arbejdsmarkedspolitikken og de etniske minoriteter

Hovedindsatsen for integration af de etniske minoriteter sker gennem den ordinære arbejdsmarkedspolitik. I modsætning til

Tabel 3: Storbritannien: Resultater efter deltagelse i jobtræningsprogrammer (pct. af deltagere).

	Jobtræning for unge		Jobtræning for voksne
	I job	Opnået nye kvalifikationer	I job
Hvide	66	53	45
Sorte (Afrika/Caribien)	40	46	40
Indere, pakistanere m.fl.	44	48	43
Andre	52	48	40

Kilde: TRENDS no. 32, p. 94.

Anm: Tabellen omfatter ikke hele UK, men kun selve England og Wales. De opnåede resultater gælder afsluttede deltagere i perioden april 1997 til marts 1998 og målt seks måneder senere.

mange andre lande foreligger der for Storbritannien et ganske omfattende statistisk materiale om deltagelse og resultater for disse grupper.

I ungeindsatsen er unge fra etniske minoriteter svagt underrepræsenterede, hvilket til dels afspejler, at unge fra disse grupper typisk fortsætter længere i det ordinære uddannelsessystem. Dog finder man i særlig grad en lav deltagelse af unge fra etniske minoriteter i uddannelsestilbud, som gennemføres i virksomhederne (lærlingeuddannelser), hvilket *kan* afspejle diskrimination eller frygt for diskrimination hos de unge. I forbindelse med den nye regerings omfattende initiativ mod ungdomsarbejdsløsheden (*New Deal for Young People*) gøres der en særlig indsats for unge fra etniske minoriteter. Denne omfatter blandt andet udvidede muligheder for sprogundervisning og mulighed for at starte uddannelse som nyledig (og ikke som normalt efter 6 måneders ledighed). De første erfaringer viser, at andelen blandt deltagerne af unge fra etniske minoriteter er betydeligt højere end hidtil (ca. 13 procent). Foreløbige opgørelser viser til gengæld, at disse unge har en højere sandsynlighed for at blive i intro-

duktionsfasen af programmet og mindre sandsynlighed for hurtigt at komme videre i et almindeligt job.

Når det gælder programmer for voksne arbejdsløse, er andelen af personer fra etniske minoriteter til gengæld meget høj (ca. 15 procent), hvilket igen afspejler deres overgennemsnitlige arbejdsløshed.

Evalueringer af de opnåede resultater af indsatsen viser, at deltagere med en etnisk baggrund gennemgående klarer sig dårligere end andre deltagere. Tabel 3 viser som eksempel resultaterne efter deltagelse i jobtræningsprogrammer (*work-based training*) for unge og voksne i 1997-98.

Blandt voksne deltagere opnås de bedste resultater af hvide, medens deltagere fra etniske minoriteter ligger (lidt) lavere, når det gælder efterfølgende beskæftigelse. For unge er forskellene mellem hvide og øvrige mere markante – især når det gælder den andel, som kommer i ordinær beskæftigelse. Atter her antydes de særlige problemer, som unge med en etnisk baggrund har med at komme ind på virksomhederne.

Som nævnt er de arbejdsmarkedspolitiske programmer ikke specielt målrettet til etniske minoriteter. Gennem finansieringen

af indsatsen gøres der dog en særlig indsats for at støtte de etniske minoriteter. De centrale arbejdsmarkedsmyndigheders bevillinger er blandt andet knyttet til opnåelse af måltal for øget deltagelse af etniske minoriteter og til opnåede resultater specielt for disse grupper. Også for personer med sprogproblemer gøres en særlig indsats.

Ud over den arbejdsmarkedspolitiske indsats findes der også i Storbritannien en række love og institutioner, som skal fremme integration af etniske minoriteter og modvirke diskrimination.

Den vigtigste *lovgivning* findes i Lov om Raceforhold (*Race Relations Act*) fra 1976. Her forbydes diskrimination baseret på race, hudfarve, nationalitet og etnisk baggrund. Med loven etableredes også et etnisk ligestillingsråd (*Commission for Racial Equality*), der skal bekæmpe diskrimination og overvåge lovens virkning. Rådet udgiver informations- og rådgivningsmateriale rettet mod virksomheder og organisationer. Rådet vejleder også om måder at overvåge resultaterne af indsatsen gennem registrering af etnisk baggrund for ansatte og andre, som er i berøring med virksomheden eller organisationen. Hvert år indgives ca. 2.000 klager over overtrædelse af loven i forbindelse med ansættelsesforhold. Mellem 6 og 10 procent fører til en domfældelse af arbejdsgiveren. Konkret har ligestillingsrådet siden 1984 arbejdet for implementering af et sæt af retningslinier for etnisk ligestilling på arbejdsmarkedet. En oversigt fra 1993-94 viste, at ni ud af ti store virksomheder (med over 7.000 ansatte) havde en formuleret politik i forhold til etnisk ligestilling.

Foruden disse initiativer taget på nationalt niveau findes der i Storbritannien et stort antal *regionale og lokale aktiviteter* til fremme af integration, såvel på arbejdsmarkedet som i andre sider af samfundslivet

(herunder kulturprojekter, byudvikling, sociale netværk osv.). Det er dog vanskeligt at få et overblik over alle disse initiativer, ligesom der ikke foreligger systematiske omfattende evalueringer.

Den nye britiske regering giver høj prioritet til spørgsmålet om racemæssig ligestilling – også på arbejdsmarkedet. I denne forbindelse etableres et nyt *rådgivende organ* for regeringen (*The Race, Employment and Education Forum*) med repræsentanter for de etniske minoritetsgrupper og for arbejdsmarkedets parter. Formålet er at rådgive om mulige forbedringer af beskæftigelsesmulighederne for de etniske minoriteter.

Endelig skal det nævnes, at der i forhold til *flygtninge og asylansøgere* findes et antal projekter, oftest finansieret af indenrigsministeriet. Disse projekter dækker en række aktiviteter (uddannelse, boligstøtte m.v.), men kan også have et mere direkte sigte på arbejdsmarkedet. I det foreliggende materiale findes imidlertid kun begrænset information herom.

Frankrig

Indvandrere på det franske arbejdsmarked

I fransk statistik opereres ikke med begrebet etniske minoriteter. Derimod findes der siden starten af 1990'erne opgørelser over antallet af immigranter defineret som personer, der er født uden for Frankrig uden fransk statsborgerskab og nu er bosat i Frankrig. Den største del af immigrantbefolkningen er derfor udenlandske statsborgere. Men den omfatter også personer, som senere har fået fransk statsborgerskab. Omvendt vil udenlandske statsborgere født i Frankrig ikke blive medregnet i immigrantgruppen.

Da Frankrig ikke har et egentligt folkere-

gister, må opgørelser over immigrant-populationen baseres på en række forskellige kilder. På grundlag af den senest gennemførte folketælling fra 1990 kan antallet af immigranter opgøres til 4,2 mio. personer eller 7,4 procent af den samlede befolkning. Af de 4,2 mio. immigranter var 1,3 mio. franske statsborgere. Omkring halvdelen var europæere, medens 36 procent var afrikanere og 11 procent fra Asien.

Antallet af efterkommere af immigranter (andengenerationsindvandrere), som er født i Frankrig af immigrantforældre, anslås til mellem 1,5 og 3 mio., medens antallet af illegale indvandrere skønnes til 300.000 – muligvis i underkanten af det faktiske tal.

Udviklingen i immigranttallet har siden 1990 især været påvirket af familiesammenføringer, som atter domineres af indvandring fra Afrika, hvilket formentlig har forrykket den fordeling på oprindelsesland, som sås i 1990. Et senere skøn over den samlede gruppe af immigranter, efterkommere og illegale indvandrere ansætter for 1996 antallet til 7 mio. personer eller 12 procent af befolkningen.

En analyse fra 1995 tegner et billede af immigranternes placering på arbejdsmarkedet. Andelen af immigranter i den samlede franske arbejdsstyrke var på 7,8 procent. Erhvervsfrekvensen for mandlige immigranter lå lidt over gennemsnittet (med undtagelse af aldersgruppen 25-29 år), medens de kvindelige immigranter gennemgående havde lavere erhvervsfrekvenser. Blandt de beskæftigede immigranter var 46 procent arbejdere (blue-collar) sammenlignet med 26 procent af de beskæftigede under ét. Immigranterne var overrepræsenterede inden for industrien (især bilindustrien) og inden for bygge- og anlægsvirksomhed. Mere end 80 procent af de kvindelige immigranter var beskæftiget i servicesektoren,

især inden for ejendomsservice og personlige tjenesteydelser.

Med hensyn til arbejdsløshed er immigranterne hårdt ramt. I 1995 var deres ledighedsprocent på 20, sammenlignet med et ledighedsgennemsnit på 12 procent for hele arbejdsstyrken. Højest var ledigheden for kvinder og unge. Den afgørende rolle spilles af oprindelseslandet. Ledighedsprocenten for kvinder fra Tyrkiet og Marokko var således på henholdsvis 45 og 43 procent, medens kvinder fra EU i gennemsnit havde en ledighed på 11 procent. En opgørelse fra 1998 tegner et tilsvarende billede. Ledigheden blandt immigranter var 24 procent sammenlignet med en ledighed på 11 procent for ikke-immigranter.

Immigranterne og arbejdsmarkedspolitikken

Fransk integrationspolitik bygger som udgangspunkt på et ligestillingsprincip, som indebærer, at immigranterne ikke defineres som en særlig målgruppe i forhold til arbejdsmarkedspolitikken (eller andre politikområder). Immigranterne opfattes således som indgående i målgruppen for indsatsen for langtidsledige eller for andre grupper med beskæftigelsesproblemer (f.eks. unge eller handicappede).

Ser man på den generelle arbejdsmarkedsindsats, udgjorde ledige immigranter i 1998 ca. 15 procent af alle jobsøgende. Blandt personer over 50 år var andelen dog 23 procent. Indsatsen for de ledige omfatter en række velkendte redskaber: jobtræning, løntilskud og forskellige former for arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelse. Statistiske oplysninger synes at vise, at arbejdsløse immigranter opnår bedre beskæftigelsesresultater efter at have deltaget i uddannelse på træningscentre (svarende til danske AMU-centre) og ringere resultater

fra aktiviteter knyttet til virksomhederne. Men evalueringsgrundlaget er sparsomt. Om problemerne skyldes ringere kvalifikationer hos de ledige eller diskrimination fra virksomhedernes side, kan ikke afgøres på det foreliggende grundlag.

Som i en række andre europæiske lande er ungdomsarbejdsløsheden i Frankrig et alvorligt problem – især blandt unge indvandrere. I 1998 var arbejdsløsheden blandt unge (16-25 år) på 25 procent blandt unge ikke-immigranter og på 47 procent blandt unge med en immigrantbaggrund. Tilbuddene til unge ledige omfatter praktisk jobtræning og forskellige former for kombinationer af erhvervsuddannelse og praktik.

En undersøgelse fra 1997 viste, at de unge med indvandrerbaggrund var koncentreret i programmer, som indebar erhvervsuddannelse på særlige uddannelsescentre, medens andelen af unge indvandrede i erhvervsuddannelser med et stort element af virksomhedspraktik var betydeligt lavere.

For at forbedre situationen for de unge ledige gennemførtes i 1996 et program med overskriften *sponsornetværk (réseau de parrainage)*. Programmet er målrettet til unge med dårlig uddannelsesbaggrund og vanskeligheder med at gennemføre en sædvanlig erhvervsuddannelse, herunder unge immigranter. De tilbydes et stabilt job i en offentlig eller privat virksomhed. Samtidig tilknyttes de unge en 'sponsor' – enten en pensionist eller en beskæftiget person – som nyder tillid i virksomheden og skal støtte den unge og modvirke tendenser til forskelsbehandling. Programmet omfattede i 1997 ca. 13.000 unge. Erfaringerne var positive. I 1996 havde 46 procent af deltagerne en ikke-fransk baggrund. Resultaterne med hensyn til overgangen til normal beskæftigelse var på godt 50 procent efter 6

til 9 måneders deltagelse. Et tilsvarende program for kvindelige immigranter er nu etableret.

Som nævnt er det i Frankrig hovedreglen, at immigranter (herunder flygtninge) støttes inden for rammerne af den generelle arbejdsmarkedspolitiske indsats. Undtagelsen er dog et særligt redskab i form af en fond (*Den sociale handlingsfond/FAS*). Denne fond, som etableredes omkring 1960, havde til formål over en bred front at støtte integration af indvandrede arbejdere og deres familier. I de senere år har fonden især udvidet sine aktiviteter for at styrke immigranternes arbejdsmarkedssituation. Dette sker blandt andet gennem støtte til:

- sprogkurser
- jobsøgningskurser
- arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelser

I 1997 deltog mere end 90.000 personer i disse programmer. Desuden støtter FAS uddannelse af undervisere og udviklingen af nye programmer og andre aktiviteter med henblik på at styrke integrationsindsatsen.

Desuden har Frankrig – i lighed med andre lande – særlige programmer for flygtninge og asylansøgere. Omfanget er dog begrænset. I 1997 deltog 1.300 personer.

Endelig skal nævnes, at indsatsen for integration og indvandrere og flygtninge går videre end blot at etablere programmer. Regeringen gør en særlig indsats for at modvirke diskrimination. Dette sker blandt andet gennem et særligt 'integrationsråd' og gennem forhandlinger med arbejdsmarkedets parter. Senest har regeringen i starten af 1999 søgt at mobilisere arbejdsmarkedets parter til en forstærket indsats på dette område. Der er da også en begyndende interesse fra arbejdsmarkedets parter – især fra fagforeningernes side.

Holland

Etniske minoriteter på det hollandske arbejdsmarked

I Holland anvendes betegnelsen 'etniske minoriteter' om personer af ikke-hollandsk oprindelse. Omkring 17 procent af den hollandske befolkning tilhører en etnisk minoritet, hvis man afgrænser denne ved, at personen og/eller mindst én af forældrene er født uden for Holland. Denne forholdsvis høje andel af indvandrere er resultatet af flere forskellige indvandningsbølger siden Anden Verdenskrig. Den ene hovedgruppe af indvandrere stammer fra tidligere hollandske kolonier, medens den anden udgøres af 'gæstearbejdere' fra Middelhavsområdet, der kom til Holland under højvækstperioden i 1960'erne.

Af indvandrerne har lidt under halvdelen en ikke-europæisk baggrund. Disse indvandrergrupper (i hovedsagen fra Tyrkiet, Marokko, Antillerne og Surinam) udgør sammen med mindre grupper af indvandrere fra Middelhavsområdet målgrupperne for den hollandske integrationspolitik. Det samlede antal personer i målgruppen udgør knap 1,1 mio. personer, svarende til 6,8 procent af befolkningen.

Målt på arbejdsmarkedssituationen afviger de etniske minoriteter betydeligt fra den øvrige befolkning. Etniske minoriteter i målgruppen har således en arbejdsløshed, der ligger fem gange over niveauet for den øvrige befolkning. Både beskæftigelses- og erhvervsfrekvens er lavere. Blandt unge fra etniske minoriteter var det i 1997 kun 28 procent, der var i beskæftigelse, sammenlignet med 43 procent blandt unge af hollandsk oprindelse.

Samtidig er der betydelige forskelle mellem indvandrergrupperne indbyrdes. Tyrkere og marokkanere har i hovedsagen beskæftigelse i industrien, typisk inden for

ufaglærte arbejdsområder, medens sydeuropæere og surinamere ofte arbejder i den offentlige sektor. Andelen af selvstændige er – bortset fra blandt tyrkerne – lavere end for befolkningen i øvrigt, men til gengæld i stærk vækst. Ledigheden varierer også. Højest ledighed fandtes i 1997 blandt tyrkere (36 procent) og lavest blandt surinamesere (15 procent).

De etniske minoriteter og arbejdsmarkedspolitikken

Udgangspunktet for behandlingen af de etniske minoriteter er et ligestillingsprincip – fastlagt ved lov i 1979 og fornyet gennem en særlig ligestillingslov fra 1994. Loven indebærer, at der ikke må ske en forskelsbehandling af etniske minoriteter i forhold til for eksempel ansættelse eller deltagelse i arbejdsmarkedspolitiske programmer.

Som i andre lande omfatter arbejdsmarkedspolitikken i Holland en lang række instrumenter til fremme af beskæftigelsesmulighederne for svage grupper på arbejdsmarkedet – typisk personer med et lavt uddannelsesniveau og herunder også mange personer fra de etniske minoriteter.

En nylig reform fra januar 1998 har søgt at decentralisere og effektivisere den arbejdsmarkedspolitiske indsats i Holland. Der foreligger endnu ikke statistiske oplysninger om deltagerne i programmerne efter reformens indførelse. Baseret på erfaringerne fra tidligere programmer er der en risiko for, at de svageste i målgruppen – herunder de etniske minoriteter – ikke nyder godt af programmerne i samme omfang som andre, hvis man måler på den andel, der efterfølgende får job. Andre hollandske analyser tyder dog på, at *nettoeffekten* af deltagelse (altså *løftet* i beskæftigelseschance) er størst for de svageste grupper.

De begrænsede resultater for etniske

minoriteter i de generelle programmer har ført til etablering af særlige programmer direkte målrettet de etniske minoriteter eller områder, hvor etniske minoriteter udgør en stor befolkningsandel. Disse aktiviteter gennemføres dog stadig inden for rammerne af den generelle arbejdsmarkedspolitiske lovgivning.

Ved siden af disse arbejdsmarkedspolitiske initiativer er der i Holland i de senere år gennemført lovgivning og andre initiativer, som indebærer en mere direkte styring af integrationsindsatsen. Denne omfatter:

- Krav om at etniske minoriteter skal være proportionalt repræsenteret i alle arbejdsmarkedspolitiske programmer (svarende til deres andel af målgruppen) implementeres fra starten af 2000.
- I 1994 indførtes ved lov en *kvoteordning*, som indebærer, at alle virksomheder med mere end 35 beskæftigede arbejdere skal ansætte medarbejdere fra etniske minoriteter svarende til andelen af befolkningen i lokalområdet. Loven byggede på, at virksomhederne selv skulle registrere og indrapportere de ansattes etniske baggrund. En ny lov (Wet SAMEN) fra 1998 forenkledede de administrative krav, men bevarede hovedprincipperne. Der er ikke sanktioner forbundet med overtrædelse af loven, hvis implementering overvåges af arbejdsmarkedsmyndighederne og af de lokale samarbejdsudvalg på virksomhederne.
- Økonomi- og erhvervsministeriet har ansvaret for to programmer, som skal støtte personer fra etniske minoriteter, som ønsker at starte og udvikle egen virksomhed. Det ene af disse er et traditionelt støtteprogram for iværksættere, medens det andet direkte sigter på at etablere kontakter mellem franchise-udbydere og potentielle iværksættere fra etniske minoriteter.

- Arbejdsmarkedets parter har siden 1990 indgået rammeaftaler, som indebærer en særlig indsats for etnisk ligestilling i virksomhederne. Rammeaftalen indebærer, at hovedorganisationer rådgiver de forhandlende organisationer og virksomheder i forbindelse med konkrete mål i forhold til integrationsindsatsen, f.eks. i relation til den ovenfor omtalte kvoteordning. Rammeaftalen rummer også procedurer for implementering og overvågning af integrationsindsatsen.

Hertil kommer en række andre initiativer uden for rammerne af arbejdsmarkedspolitikken. Det drejer sig blandt andet om særlige uddannelsesindsatser for etniske minoriteter og om bypolitiske initiativer i forhold til storbyproblemer. Der er derimod ikke i det foreliggende materiale oplysninger om særlige programmer i forhold til flygtninge og asylansøgere.

Sverige

Indvandrere på det svenske arbejdsmarked

I svensk politik og lovgivning skelnes skarpt mellem etniske minoriteter og immigranter. Førstnævnte omfatter de 'oprindelige' indbyggere (samerne), medens immigranter betegner personer, der er af udenlandsk afstamning i den forstand. Afgrænsningen sker enten ved statsborgerskab eller ved at definere immigranter som personer, hvorom gælder, at de selv eller mindst en af deres forældre er født uden for Sverige.

Opgjort efter den sidstnævnte definition omfatter immigrantgruppen i 1997 omkring 19 procent af den svenske befolkning. Heraf var 11 procent født uden for Sverige, og 8 procent var efterkommere af udlændinge.

Indvandringen til Sverige har fundet sted

gennem hele efterkrigstiden. Frem til midten af 1970erne var indvandringen i høj grad styret af den svenske efterspørgsel efter arbejdskraft, og de fleste indvandrere kom fra andre europæiske lande (herunder fra det øvrige Norden). Herefter blev indvandringen domineret af flygtninge fra lande udenfor Europa og senest fra det tidligere Jugoslavien i starten af 1990erne.

Ser man på gruppen af immigranter defineret ved et ikke-nordisk statsborgerskab, bliver antallet noget lavere. I 1998 var der i Sverige ca. 250.000 personer i alderen 16 til 64 år, som havde et ikke-nordisk statsborgerskab – svarende til 5 procent af befolkningen i denne aldersgruppe. Dette tal er mere end fordoblet siden 1980 – især som følge af tilstrømningen af flygtninge og familiesammenføringer.

Også i Sverige adskiller arbejdsmarkeds-situationen for mange af immigranterne sig fra den øvrige befolknings. Markant er det, at forskellen i *erhvervsfrekvensen* er blevet stadig større, når man sammenligner svenske statsborgere med ikke-nordiske statsborgere. I 1980 var forskellen få procentpoint. I 1990erne er forskellen vokset til godt 20 procentpoint, dog med et svagt fald i de seneste år. Immigrantgruppen har også en stor forskel på mænds og kvinders erhvervsfrekvens (henholdsvis 64 procent og 43 procent i 1998), medens svenske mænd og kvinder har næsten samme erhvervsfrekvens. Tilsvarende forskelle ses for *beskæftigelsesfrekvenserne*.

Det skal tilføjes, at den væsentligste aktivitet for de immigranter, som ikke er i arbejdsstyrken, er uddannelse, jvf. omtalen nedenfor af uddannelsesindsatsen rettet mod indvandrergrupperne.

Den svenske *arbejdsløshed* har som bekendt været kraftigt voksende i løbet af 1990erne. For svenske statsborgere har det indebåret en stigning i ledighedsprocenten

fra knap 2 procent i 1990 til 5,5 procent i 1998. For ikke-nordiske statsborgere er ledigheden i samme periode mere end femdoblet – fra ca. 5 procent til 26 procent. Ser man på ledigheden for immigranter fra ikke-nordiske lande, som har fået svensk statsborgerskab, ligger arbejdsløshedsprocenten i 1998 på 11,8 procent – og således betydeligt nærmere ledigheden for resten af befolkningen. Den største arbejdsløshed finder man for udenlandske statsborgere fra ikke-EU-lande (33,6 procent i 1998).

Med hensyn til sektorfordelingen finder man en koncentration af immigrantbefolkningen inden for hotel- og restaurationsbranchen og inden for personlige tjenesteydelser. I 1998 fandt man for eksempel 16 procent af beskæftigede personer med ikke-nordisk statsborgerskab i disse sektorer. Den tilsvarende andel for svenske statsborgere var 8 procent. Tilsvarende koncentrationstendenser ses for beskæftigelse som selvstændig. I 1997 var hver femte asiat således selvstændig eller medhjælpende familiemedlem.

Indkomsterne for immigranterne er lavere end for den øvrige befolkning. I 1993-94 var gennemsnitsindkomsten for ikke-svenskfødte på godt 75 procent af indkomsten for svenskfødte personer. Forskellen aftager med antallet af opholdsår i Sverige, men selv for immigranter med 20 års ophold er lønforskellen på ca. 8 procent. Også andre svenske undersøgelser peger på, at varigheden af opholdet i Sverige spiller en stor rolle for arbejdsmarkedssituationen og på, at efterkommere efter immigranter stort set har samme arbejdsmarkedsplacering som svenskere. Disse observationer er dog baseret på immigranter fra 1960erne, hvor andelen af ikke-europæere var meget lille.

Når man skal forklare de problemer, som immigranter – især nytilkomne – møder på det svenske arbejdsmarked, støder man på

den samme liste over faktorer, som anvendes i en række andre lande: uddannelsesproblemer, sprogproblemer, diskrimination og mangel på sociale netværk, som kan give information om mulige jobs. Svenske forskere har desuden peget på, at virksomhederne under konjunktursvinget i 1990'erne har øget kravene til arbejdskraften. Især stilles større krav om svensk-sproglige kvalifikationer og om personlige kvalifikationer af kulturel og social karakter, som immigranterne vanskeligere kan opfylde – sammenlignet med de mere praktiske-mannede kvalifikationskrav, som tidligere var dominerende.

Det mest markante træk ved den svenske udvikling er således den kraftige forværring af immigranternes arbejdsmarkedssituation i løbet af 1990'erne – i forbindelse med den generelle krise i svensk samfundsøkonomi.

Svensk integrationspolitik

Historisk har svensk politik i forhold til indvandrergrupperne udviklet sig fra en 'immigrationspolitik' til en 'integrationspolitik'. Med en ny lov fra 1997 fastslås det, at immigranter ikke bør udskilles som en

særlig gruppe, men modtage de samme offentlige tilbud som resten af befolkningen. Særlige tilbud til immigranter skal således begrænses til en kort periode på 2-3 år efter ankomsten til Sverige.

For arbejdsmarkedspolitikken betyder dette, at der ikke findes særlige programmer eller rettigheder for udenlandske statsborgere, bortset fra at iværksætterstøtte kan forlænges med 6 måneder for denne gruppe. Andelen af ikke-nordiske statsborgere i aktivering modsvarer stort set deres andel af de ledige. De fleste ikke-nordiske statsborgere (35 procent) deltager i en form for jobtræning. Tabel 4 gengiver oplysninger om den andel af deltagerne, som er i ordinær beskæftigelse 6 måneder efter afsluttet deltagelse i forskellige arbejdsmarkedsprogrammer.

Tabel 4 fortæller for det første om spredningen i de opnåede resultater med hensyn til ordinær beskæftigelse, når forskellige programmer sammenlignes – en spredning, som ikke nødvendigvis afspejler forskelle i succes for programmerne. Dels kan der være andre mål med programmet end hurtigt at komme i beskæftigelse (f.eks. at motivere deltagerne til uddannelse). Dels oply-

Tabel 4: Sverige: Andel personer i beskæftigelse 6 måneder efter afsluttet tilbud, 1997

Programtype	Svenske statsborgere	Ikke-nordiske statsborgere
	Procent	
Løntilskud (rekrutteringsstøtte)	68	60
Iværksætterstøtte	72	62
Tidsbegrænset beskæftigelsesprojekt	29	19
Kommunale ungdomsprogrammer	34	19
Jobtræning	29	17

Kilde: TRENDS no. 32, s. 87.

Anm.: Tabellen omfatter kun et udvalg af svenske arbejdsmarkedsprogrammer.

ser beskæftigelsesandelene ikke noget om nettoeffekten af programmet. Det kan jo tænkes, at deltagerne på de forskellige programmer er forskellige med hensyn til baggrund og kvalifikationer. Nogle programmer har måske mange deltagere, som alligevel ville have klaret sig rimeligt på arbejdsmarkedet, medens andre har en koncentration af deltagere med store beskæftigelsesproblemer. Store tal for den efterfølgende beskæftigelsesandel kan derfor skyldes andre forhold end kvaliteten af selve programmet.

Men for det andet er det åbenbart fra tabellen, at deltagere med en ikke-nordisk baggrund systematisk kommer ud med en lavere beskæftigelsesandel end de svenske deltagere. En mulig forklaring herpå er også i dette tilfælde, at de to deltagergrupper adskiller sig på en række punkter, som har betydning for deres udbytte af programmerne, men en anden nærliggende forklaring er selvfølgelig, at de ikke-svenske deltagere møder særlige barrierer på arbejdsmarkedet, som ikke fjernes gennem deltagelse i de pågældende programmer.

Også for Sverige er det dog vanskeligt at finde mere sikre evalueringsresultater, som kan belyse virkningen af integrationsindsatsen. En vigtig årsag er manglende data om indvandrergupperne, herunder om hvor lang tid den enkelte indvandrer har opholdt sig i landet.

En omfattende aktivitet med henblik på at støtte immigranternes integrationsproces er de kurser i *Svensk for immigranter*, som gennemføres af alle svenske kommuner. Kurserne varer i gennemsnit godt 500 timer. Evalueringer af kurserne har været ganske kritiske. Blandt dem, som begyndte på kurserne i 1993-94, havde kun 37 procent bestået den afsluttende prøve efter 1½ år. Mere end 25 procent af lærerne savnede pædagogisk uddannelse.

Sverige har en lang tradition for *lovgivning* rettet mod diskrimination. I 1986 oprettedes en særlig institution i form af en diskriminationsombudsmand til at styrke håndhævelsen af denne lovgivning.

I maj 1999 gennemførtes en ny lov mod etnisk diskrimination, hvis hovedindhold er en form for 'objektivt ansvar' i tilfælde af anklager for diskrimination. Efter den tidligere lov (fra 1994) skulle en person, der følte sig udsat for etnisk diskrimination, både bevise, at diskriminationen havde fundet sted, og at der var tale om en bevidst handling fra arbejdsgiverens side. Efter den nye lov er det tilstrækkeligt at dokumentere en faktisk diskrimination – uanset arbejdsgiverens intentioner. Samtidig er arbejdsgiverne blevet pålagt at sikre, at en ansat ikke udsættes for chikane på arbejdspladsen på grund af sin etniske baggrund.

Endelig har der – men først i de seneste år – udviklet sig en øget bevidsthed om diskriminationsproblemer hos *arbejdsmarkedets parter*. I 1998 oprettede parterne et særligt råd til at støtte en udvikling mod et *multi-etnisk arbejdsmarked* i Sverige.

Tyskland

Indvandrere på det tyske arbejdsmarked

Indvandringen til Tyskland var i 1940'erne og 1950'erne knyttet til flygtningestrømme udløst af Anden Verdenskrig og den efterfølgende deling af Europa. I alt 12 mio. mennesker indvandrede i denne periode til Vesttyskland. I 1960'erne var indvandringen især styret af høj efterspørgsel efter arbejdskraft og deraf følgende immigration af gæstearbejdere fra Sydeuropa. I 1980'erne domineres indvandringen atter af flygtninge fra Østeuropa (herunder 2,4 mio. etniske tyskere). Endelig har indvandringen i de se-

mere år været præget af politiske flygtninge fra en lang række lande uden for Europa og senest også fra det tidligere Jugoslavien.

Både i lovgivning og statistiske opgørelser er statsborgerskabet afgørende faktor. Derfor foreligger der for Tyskland ikke opgørelser over antallet af indvandrere baseret på fødestedskriterier, men kun på statsborgerskab². I 1997 boede der 7,4 mio. udenlandske statsborgere i Tyskland svarende til 8,9 procent af befolkningen. De største grupper er tyrkere (2,1 mio.), statsborgere fra andre EU-lande (1,9 mio.) og fra det tidligere Jugoslavien (1,2 mio.).

Den tyske immigrantbefolkning er karakteriseret ved at være forholdsvis ung (41 procent under 25 år) og med en ringere uddannelsesmæssig baggrund end tyske statsborgere. Prognoser for andelen af ikke-tyske statsborgere angiver en vækst fra 8,9 procent i 1997 til næsten 14 procent i 2010, hvilket vil modvirke den vækst i gennemsnitsalderen, som præger den tyske befolkning (i lighed med andre europæiske lande).

Målt som andel af arbejdsstyrken udgjorde udenlandske statsborgere 3,6 mio. personer svarende til 8,9 procent i 1997. Erhvervsfrekvensen for mandlige udenlandske statsborgere var 60 procent – en smule over frekvensen for tyske statsborgere – hvilket afspejler det kontingent af gæstearbejdere, som tidligere prægede indvandringen. For udenlandske kvinder var erhvervsfrekvensen noget lavere – også sammenlignet med tyske kvinder (37 procent mod 42 procent).

Med hensyn til indvandrernes arbejdsmarkedsplacering genfindes de træk, som kendes fra andre lande. Flertallet er arbejdere (blue-collar). Tre fjerdedele af de beskæftigede indvandrere har ingen erhvervsuddannelse (sammenlignet med en tredjedel af de tyske statsborgere). Beskæftigelsen

er koncentreret i industrien (især jern- og plastikindustrien) og i dele af service-sektoren (hotel- og restauration samt personlige tjenesteydelser). Der er dog tegn på, at andengenerationsindvandrere bryder noget med dette mønster og får adgang til bedre kvalificerede jobs.

Arbejdsløsheden blandt udenlandske statsborgere er højere end for tyske statsborgere – omkring dobbelt så høj (20,3 procent i 1998). Særligt høj arbejdsløshed findes blandt tyrkiske statsborgere. Gennemsnitsindkomsterne for udlændinge er lavere end for tyske statsborgere.

For Tyskland foreligger en række analyser af indvandringens betydning for økonomisk vækst, beskæftigelse og indkomster. Hovedkonklusionerne heraf er, at:

- Indvandring forøger arbejdsstyrken og fører til voksende produktion og beskæftigelse, medens arbejdsløsheden er stort set upåvirket på længere sigt. Samtidig mindskes forsørgerbyrden for de beskæftigede.
- Indvandring kan give problemer for den ufaglærte arbejdskraft. Et skøn fra en nyere undersøgelse (fra 1997) angiver, at lønnen for ufaglærte arbejdere reduceres med 2,6 procent, hvis den udenlandske ufaglærte arbejdsstyrke vokser med 10 procent. For faglærte og funktionærer skønnes betydeligt lavere effekter.
- Også i Tyskland findes tegn på et 'glasloft', som betyder, at udlændinge har meget få muligheder for at avancere fra arbejder- til funktionærjobs.

Integrationspolitik i Tyskland

Rammerne for tysk arbejdsmarkedspolitik er en generel lovgivning (*Arbeitsförderungsgesetz*), som omfatter såvel dagpenge-systemet som aktiv arbejdsmarkedspoli-

tik (formidling, rådgivning, arbejdsmarkedsuddannelse, løntilskud mv.). I 1995 var de samlede udgifter til aktive indsatser på 40 mia. DM. Også udenlandske statsborgere kan deltage, selv om der i loven dog er en fortrinsret for tyske statsborgere. Der er ikke i det foreliggende materiale oplysninger om omfanget eller om de opnåede resultater.

De særlige programmer for integration af udlændinge under det tyske arbejdsministerium har et budget på knap 90 mio. DM (1998). Programmerne omfatter:

- Sprogundervisning
- Støtte til unge efterkommere af indvandrere i overgangen fra skole til erhverv
- Støtte til erhvervsuddannelse til udlændinge (herunder forkurser og socialpædagogisk støtte)
- Bilaterale erhvervsuddannelser etableret i samarbejde med nogle oprindelseslande (Grækenland, Spanien, Italien, Portugal og Tyrkiet). Tanken er at udnytte de unges sprogkunderskab som en ressource ved at give en del af den tekniske undervisning på modersmålet og ved at indbygge praktikophold i oprindelseslandet
- Efteruddannelse af udenlandske arbejdere og motivering til livslang læring
- Særlige integrationsaktiviteter for udenlandske kvinder og unge piger med henblik på at mindske social isolation og motivere til erhvervsuddannelse

En stor del af aktiviteterne gennemføres af frivillige organisationer. Der er ikke i materialet oplysninger om evalueringsresultater.

Specielt for flygtninge og asylansøgere i henhold til den tyske flygtningelovgivning (*Bundesvertriebenengesetz*) findes særlige *fuldtidskurser i tysk sprog*. I 1996 påbegyndte godt 110.000 personer sådanne kurser.

Også i Tyskland findes en lovgivning som generelt forbyder diskrimination i forhold til etnisk baggrund eller statsborgerskab. Konkret lovgivning forbyder eksempelvis at differentiere lønmæssigt mellem tyske og udenlandske statsborgere. Dog er der i arbejdsmarkedslovgivningen visse særrettigheder for tyske statsborgere.

Fællestræk og forskelle

Med hensyn til *integrationsindsatsen* finder man en række fælles træk, når de fem lande sammenlignes indbyrdes. Indsatsen bygger typisk på:

- En *særlig lovgivning*, som forbyder etnisk diskrimination. Udformningen af lovgivningen kan variere en del med hensyn til bevisbyrde og sanktioner. Bemærkelsesværdig er den nye svenske lov, som gør diskrimination strafbar, også selvom den er utilsigtet fra arbejdsgiverens side.
- *Støtteforanstaltninger til implementering af denne lovgivning* i form af råd eller nævn, i et enkelt tilfælde (Sverige) som en speciel ombudsmandsinstitution.
- Et *overordnet princip om ligestilling* i den forstand, at indvandrere (eventuelt efter en introduktionsperiode) skal have de samme rettigheder og forpligtigelser i forhold til arbejdsmarkedspolitikken (og velfærdsstaten i øvrigt) som resten af befolkningen. Tankegangen er, at særforanstaltninger for indvandrere indirekte hæmmer integrationen, fordi indvandrerne udskilles som en speciel gruppe, der behandles adskilt fra den øvrige befolkning. En sådan særstilling kan dels formelt bryde med landets egen diskriminationslovgivning, dels i sig selv virke stigmatiserende på indvandrerne.
- En gennemgående *erfaring fra arbejds-*

- markedsprogrammerne* er, at deltagere med indvandrerbaggrund klarer sig dårligere end andre deltagergrupper, når man ser på resultaterne med hensyn til at opnå arbejde eller uddannelse. Men samtidig er der kun få eksempler på evalueringer, som kan afdække årsagerne hertil. En af grundene er manglen på data, hvilket igen atter skyldes ønsket om at ligestille indvandrerne og derfor undlade særskilt registrering af deres etniske baggrund.
- I mange tilfælde er indvandrerne også *skævt fordelt* på forskellige typer af foranstaltninger. Gennemgående er deltagere med indvandrerbaggrund således underrepræsenterede i tilbud, som indebærer direkte placering i virksomheder (praktik o.l.), hvilket antyder en forekomst af diskrimination.
 - På trods af princippet om placering af indvandrere i ordinære foranstaltninger er det på den anden side også et gennemgående træk, at landene i større eller mindre grad giver *særlige muligheder eller tilbud for personer med en indvandrerbaggrund* – også efter afslutningen af en eventuel indledende integrationsperiode. Disse muligheder kan omfatte sprogundervisning, men også andre målrettede tilbud. I de fleste tilfælde er der tale om tilbud, der kan betegnes som *kompensatoriske*. De begrundes således med indvandrerne særligt svage stilling på arbejdsmarkedet i form af manglende kvalifikationer eller specielle barrierer, som skal overvindes.

Der er således på det overordnede plan en lang række fællestræk, når man ser på integrationsindsatsen for de fem lande, som er i fokus i denne artikel. Men samtidig findes også eksempler på, at landene hver for sig har udviklet *særlige former for indsats*:

- Ovenfor er allerede nævnt den *stærke svenske lovgivning mod diskrimination*, som pålægger arbejdsgiveren et stort ansvar for at undgå diskrimination.
- *I nogle lande findes tilbud, som fokuserer på indvandrerens stærke sider, snarere end på deres svagheder*. Hovedparten af tilbuddene til indvandrere er som nævnt af generel karakter (inden for det ordinære arbejdsmarkedssystem) eller er kompensatoriske særforanstaltninger i den forstand, at de skal modvirke mangler hos indvandrerne. Men i nogle tilfælde finder man også, at der er etableret tilbud for indvandrere, som kan beskrives som *komplementære* i den forstand, at de tager udgangspunkt i mulige styrker hos indvandrerne og søger at forstærke disse. Eksempler er dels programmer, der bygger på *selvstændighedskulturen* hos nogle indvandrergrupper (f.eks. det hollandske franchise-projekt), dels programmer, der drager nytte af deltagernes *dobbeltkompetencer* med hensyn til sprog og kultur (jvf. de tyske bilaterale uddannelsesprojekter).
- Flere af landene har i arbejdsmarkedspolitikken indbygget incitamenter til, at de udførende led giver en *særlig prioritet til indvandrere og etniske minoriteter*, f.eks. ved at kræve, at indvandrerens andel af deltagerne i alle programmer skal modsvare deres andel af de ledige.
- Et enkelt af de fem lande (Holland) har indført *kvotesystemer*, som direkte pålægger arbejdsgivere i større virksomheder at *ansætte indvandrere*, således at den etniske sammensætning af de beskæftigede svarer til sammensætningen i lokalområdet. Der er dog tale om en forholdsvis 'blød' lovgivning, for så vidt angår krav til implementering og sanktioner ved overtrædelse.

Sammenfattende afspejler spændvidden af indsatsen i de fem lande således en række af de dilemmaer, som integrationsindsatsen møder.

Der tænkes her for det første på valget mellem generelle og selektive indsats i form af særforanstaltninger kun for indvandrergupperne. Her finder man gennemgående et ønske om at undgå særlige programmer for indvandrere, samtidig med at der i praksis alligevel findes et stort antal mere målrettede aktiviteter.

For det andet illustreres dilemmaet mellem på den ene side indsats baseret på positive incitament og holdningsbearbejdelse og på den anden side indsats, som er af mere tvangsmæssig karakter (f.eks. kvoteordninger). Også her foretrækkes i de fleste lande forholdsvis 'bløde' redskaber, men der er også eksempler på forsøg med direkte kvoteringer for at sikre en faktisk ligestilling mellem indvandrere og andre grupper på arbejdsmarkedet.

Hjemme igen

Skal man kortfattet karakterisere den danske integrationsindsats i forhold til indsatsen i de fem lande, som har været i fokus i denne artikel, finder man flere klare paralleller, men også forskelle.³

Den danske indsats er præget af, at hovedparten af den ikke-europæiske indvandring er af nyere dato og – især i de senere år – med et stort islæt af flygtninge med en fremmedartet baggrund. Derfor møder indvandrerne betydelige barrierer på arbejdsmarkedet – såvel af sproglig som af kulturel karakter. Herved adskiller den danske situation sig fra de europæiske lande, hvor indvandringen er foregået over længere perioder og ofte i forbindelse med nære bånd til (tidligere) kolonier.

Der lægges i Danmark vægt på, at *integrationsindsatsen sker inden for rammerne af den ordinære indsats, som dog samtidig suppleres med en række særlige målrettede tiltag* i forhold til indvandrergupperne. Om vægtningen mellem ordinær indsats og særlige indsats i Danmark afviger væsentligt fra andre lande, kan ikke afgøres på det foreliggende grundlag.

Der foreligger kun i *begrænset omfang viden om effekterne* af indsatsen for flygtninge og indvandrere sammenlignet med andre målgrupper for arbejdsmarkedspolitikken. Også på dette punkt ligner Danmark de fleste andre lande, hvor der på grund af frygt for diskrimination er en vis tilbageholdenhed med hensyn til registrering af etnisk baggrund – og hvor datagrundlaget for evalueringer derfor er begrænset.

Danmark har som de øvrige lande en generel lovgivning, som forbyder en række former for diskrimination på arbejdsmarkedet – også ud fra etnisk baggrund. I Danmark er derimod hidtil ikke anvendt kvoteordninger, påbud eller andre 'hårde' redskaber i integrationsindsatsen, som i stedet baseres på positive incitament kombineret med forsøg på holdningsbearbejdelse hos virksomheder og ansatte.

En afsluttende refleksion i forhold til den danske indsats for at integrere flygtninge og indvandrere på arbejdsmarkedet er således, at den ikke på afgørende punkter adskiller sig fra vore nabolandes. Man kan selvfølgelig i udlandet finde eksempler på konkrete programmer, der kan være til inspiration, f.eks. de tyske og hollandske programmer, der fokuserer på indvandrerens *aktuelle kompetencer*, snarere end på deres handicaps i forhold til arbejdsmarkedet. Man kan også overveje, om der kan ske en *øget ansvarliggørelse af arbejdsgiverne* i forhold til en aktiv indsats mod diskrimination på arbejdsmarkedet, som det sker i Sverige el-

ler i Storbritannien. Men det vigtigste indtryk efter gennemgangen af de udenlandske erfaringer er måske en undren over, at indvandrere og flygtninge kan *fylde* så meget i det danske landskab – givet at Danmark i et europæisk perspektiv har en indvandrerbefolkning af meget begrænset størrelse.

Noter

1. Oplysningerne i artiklen er i vidt omfang hentet fra et temanummer af tidsskriftet *Trends* fra sommeren 1999 (no. 32). *Trends* udgives af EUs Employment Observatory (SYSDEM), som forfatteren er dansk medlem af. I Trends no. 32 blev foretaget en gennemgang og sammenligning af flygtninge- og indvandrersituationen på arbejdsmarkedet i alle 15 EU-lande. Konkret bygger artiklen på uddrag af et notat, som forfatteren udarbejdede til Arbejdsministeriet i efteråret 1999. Formålet med notatet var at give et overblik over integrationsindsatsen i fem europæiske lande (Frankrig, Storbritannien, Holland, Tyskland og Sverige). Artiklen beskriver således situationen i de fem lande medio 1999.
2. Forudsætningerne for at få statsborgerskab i Tyskland er betydeligt strengere end i andre EU-lande. Det kræver enten beviselig tysk afstamning eller 15 års bosættelse i landet, for 2. generationsindvandrere dog kun 8 år (OECD 1999). De strenge bestemmelser betyder, at der i Tyskland er relativt flere indvandrere end i andre EU-lande, der stadig har deres oprindelige statsborgerskab. På trods af at Tyskland ikke anvender fødestedskriteriet i sin befolkningsstatistik, er de tyske tal for antallet af indvandrere baseret på statsborgerskab derfor til en vis grad sammenlignelige med de andre landes tal baseret på fødestedskriteriet.
3. Det vil falde uden for rammerne for denne artikel at give en oversigt over indvandrerens situation i Danmark og den danske integrationsindsats i forhold til arbejdsmarkedet. Her skal henvises til Arbejdsministeriet (1997, 1999) samt til diverse publikationer fra universiteter og sektorforskningsinstitutter, senest f.eks. Dahl m.fl. (1998) og Coleman & Wadensjö (1999). Sidstnævnte rummer også en glimrende oversigt over migration og migrationspolitik i et europæisk perspektiv.

Litteratur

- Arbejdsministeriet (1997): *Etnisk diskrimination på arbejdsmarkedet, redegørelse til Folketinget Maj 1997*, København.
- Arbejdsministeriet (1999): *Redegørelse: Etnisk ligestilling og integration på arbejdsmarkedet*, København.
- Coleman, David & Wadensjö, Eskil (1999): *Immigration to Denmark. International and national perspectives*, Århus, Aarhus University Press.
- Dahl, Jeanette E., Jakobsen, Vibeke & Emerek, Ruth (1998): *Indvandrere og arbejdsmarkedet*, Aalborg, INDEA-projektet, Aalborg Universitet.
- EU's Beskæftigelsesobservatorium (SYSDEM) (1999): TRENDS no. 32, September 1999 (udgivet på engelsk, tysk og fransk).
- Kiehl, Melanie & Werner, Heinz (1998): *The Labour Market Situation of EU and of Third Country Nationals in the European Union*, Nürnberg, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Madood, T.R et al. (1997): *Ethnic Minorities in Britain: Diversity and Disadvantage*, London, Policy Studies Institute.
- OECD (1999): *Trends in International Migration*, SOPEMI.

Per Kongshøj Madsen er cand. polit. og lektor ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
e-mail: pkm@ifs.ku.dk