

Indvandrere, integration og velfærdsstatens fremtid?

Peter Seeberg

Center for Velfærdsstatsforskning ved Syddansk Universitet arrangerede den 25. oktober 2010 en konference på Syddansk Universitet om Velfærdsstaten med det formål at præsentere ny forskning om velfærdsstaten for danske gymnasielærere. Ved denne konference holdt Peter Seeberg oplægget: Indvandrere, integration og velfærdsstatens fremtid? Oplægget optrykkes her.

På dansk har ordet integration mindst tre betydninger: integration er både processen, redskaberne og målet med indsatsen. Det er formentlig en af grundene til, at den danske diskussion om integration kan forekomme forvirret og uskarp. Det er næppe muligt at definere begrebet integration fuldstændig præcist, hvilket for en stor dels vedkommende hænger sammen med, at der er flydende grænser over mod begreberne segregation og assimilation. Denne skelnen mellem tre begreber er i øvrigt særegen for den danske diskussion. I den udenlandske diskussion indgår begreberne ikke på samme måde – det gælder f.eks. i den meget omfattende amerikanske diskussion om indvandring og dennes betydning for udviklingen af det amerikanske samfund.

Vellykket integration opfattes i dette bidrag som integration, der resulterer i sociale ændringer således, at indvandrere samlet opnår en forbedring af deres samfundsmæssige position. Integration kan i det perspektiv beskrives som dette at skabe mulighedsbetingelser for social mobilitet. Det er en sådan – toleddet – opfattelse af integrationsbegrebet, der hér lægges til grund. De centrale elementer i opfattelsen af integration er således for det første understregningen af social mobilitet som udtryk for integration og for det andet ligestilling mellem minoritet og majoritetsbefolkning som mål for integrationsprocessen.

Der lægges dermed afstand til såvel *melting-pot*-forestillinger som strategier, der insisterer på tilpasning til majoritetssamfundet, hvor integration bliver identisk med assimilation. Udgangspunktet er principielt en pluralistisk integrationsstrategi og –praksis (som har været det overordnede princip for integrationen af Commonwealth-borgere i England i anden halvdel af det 20. århundrede), men vel at mærke uden at multikulturalismen tages til indtægt for, at majoritetssamfundet opfatter det som sin opgave for enhver pris at bevare den kulturelle anderledeshed.

I amerikansk sammenhæng handler de centrale diskussioner ikke om integration og hvordan denne bør foregå, men snarere om komplekse relationer mellem generelle assimilationsprocesser og særlige aspekter af disse processer, der f.eks. kan handle om sprog, særlige vilkår mht. bestemte etniske mindretal, diskrimination osv.

Et eksempel på dette er den amerikanske filosof og politolog Brian Barry, der i sin bog *Culture and equality* diskuterer, hvor vanskeligt det i virkelighedens verden er at nå frem til, hvornår grupperettigheder kan være fornuftige og rimelige, og hvornår grupperettigheder undertrykker individuelle rettigheder. I forlængelse af dette er det Barry's opfattelse, idet han kritiserer forsvarerne for multikulturalismen og dennes insisteren på, at de politiske instanser (om det nu er stater eller lokale myndigheder) må levere et spillerum for forskellighedens

udfoldelse, at det afgørende for udviklingen af et velfungerende multi-etnisk samfund og dermed for vellykkede integrationsprocesser, er en påpegning af princippet om lighed, lige muligheder.

Det hér foreslåede integrationsbegreb henter sit grundlag i den franske, såkaldt republikanske tradition. Udgangspunktet er således, at det politiske, økonomiske og sociale fællesskab baseres på en politisk orden, der forudsættes anerkendt af de etniske minoriteter. Men i modsætning til den franske tradition, der principielt bygger på en assimilationsstrategi, modificeres dette i retning af, at majoritetssamfundet insisterer på social integration, dvs. aktiv samfundsdeltagelse, men anerkender kulturelle, etniske og religiøse forskelle, for så vidt disse ikke står i modsætning til samfundets legale grundlag. Idealet er således et dynamisk integrationsbegreb, hvis centrale byggesten er gensidighed og lighed.

Forhandlet integration

På det mere praktiske niveau følger heraf, at majoritet og minoritet forholder sig til hinanden, gennem hvad man kan kalde en "forhandlet integration". Der etableres en integrationspraksis, hvor majoritetssamfundet formulerer krav om aktiv deltagelse på arbejdsmarkedet, i uddannelsessystemet osv. og samtidig anerkender den forskellighed, som af de pågældende minoritetsgrupper opfattes som værende af stor betydning.

Dette betyder i praksis, at det ikke er majoritetssamfundet, der ud fra multikulturelle principper – f.eks. i form af etnisk kvotering, obligatorisk modersmålsundervisning o.lign. – sikrer alle udfoldelsesmuligheder, men at der ud fra lighedens idé skabes forudsætninger for realisering af livsstrategier, som etniske minoriteter ønsker og som kan fungere inden for rammerne af majoritetssamfundets overordnede spilleregler, lovgivning mv.

Baggrunden for, at jeg foreslår en ændring af fokus og at lægge større vægt på en integrationsindsats, der koncentrerer sig om at understøtte skabelsen af lige muligheder for etniske minoriteter (eller rettere: for alle borgere), skyldes at såvel forskningen om integration, men også de instanser, som rundt omkring i Europa og Nordamerika beskæftiger sig med integration, synes at være på vej væk fra multikulturalismen som grundlag for arbejdet. Det er ikke en proces, som der over alt er enighed om, ligesom det også er omdiskuteret, hvad man egentlig skal forstå ved multikulturalisme.

Derfor vil jeg ganske kort præcisere, hvad jeg forstår ved dette begreb og hvad der efter min opfattelse kan være det problematiske ved multikulturalisme. Denne har i flere årtier været betragtet som den overordnede tænkning bag integrationsindsatsen i Canada, men også i Holland,

Sverige og England har man i en række officielle sammenhænge hævdet multikulturalismen som officiel integrationsopfattelse. Ved en multikulturalistisk integrationspraksis forstår jeg en praksis, hvor minoriteters ret til at opretholde særlige former for social eller kulturel adfærd understøttes af majoritetssamfundets myndigheder. Desuden at der fokuseres på forskelligheden i den valgte integrationspraksis og bygges på indlevelse og tolerance i det konkrete integrationsarbejde.

Jeg vil understrege, at der naturligvis ikke er noget som helst i vejen for at forståelse, indlevelse og tolerance kan være relevante elementer i et integrationsarbejde. Men der kan være omkostninger og problemer ved den forskellighedsbaserede tankegang. Mine indvendinger mod multikulturalismen går for det første på, at man let, i tolerancens navn, kan komme til at overse og acceptere adfærd, som majoritetssamfundet grundlæggende er imod. Et eksempel kan være kvindeundertrykkelse. Hvis mandlige indvandrere bevidst forsøger at holde deres koner og døtre uden for arbejdsmarkedet, kan det ikke være et velfærdssamfunds rolle at anerkende dette ud fra en betragtning om, at det er socialt eller kulturelt acceptabelt inden for rammerne af den pågældende minoritet.

Kulturel tolerance kan som sådan komme til at legitimere overgreb mod individer – under henvisning til grupperettigheder. Dette betyder selvsagt ikke, at en hvilken som helst form for grupperettigheder ikke kan accepteres: at jøder f.eks. vil insistere på, at det kun kan være en jøde, der kan udnævnes til rabbiner, er ikke et overgreb mod andre religiøse grupper.

Et andet problem ved multikulturalismen går på, at denne kan komme til at sanktionere, at der opstår parallelsamfund, som ikke hænger sammen med det øvrige samfund. Faren ved den stærke fastholden af forskelligheden, er at denne kan føre til, at minoriteten og majoriteten mister solidariteten i forhold til hinanden. Især for de nordiske velfærdsstater, der netop er kendetegnet ved tætte sociale net og økonomisk solidaritet, kan dette være et problem. Det er denne kritik, der kommer til udtryk ved, at lande som Holland, Sverige og England tilsyneladende er i færd med at lægge multikulturalismen bag sig.

En tredje fare ved multikulturalismen kan bestå i, at man kan komme til at overse, at der kan være store konflikter internt i grupper, som man med baggrund i en multikulturalistisk opfattelse måtte ønske at give særrettigheder. Umiddelbart kunne det synes fornuftigt at ville beskytte minoriteten mod majoriteten, men en omkostning kan være, at man derved kommer til at lægge begrænsninger for individers udfoldelse inden for de enkelte minoriteter. Der kan i værste fald opstå uformelle magthierarkier inden for minoriteterne, som

ikke fuldt ud anerkender de demokratiske spilleregler, der gælder i samfundet som helhed.

Multikulturalisme gør det kort sagt vanskeligt at afgøre, hvad der er rigtigt og hvad der er forkert i et samfund. Hvis grupperes særrettigheder blokerer for diskussioner om ligestilling, politisk eller religiøs frihed, børns rettigheder osv., er der opstået en meget uheldig situation, som det kan være mere end vanskeligt at tackle. Det skal nødvendigvis, i et moderne demokrati, være muligt fordomsfrit at diskutere og lovgive om hvorvidt den ene eller den anden adfærd er bedre end en anden. I modsat fald lægger man sig fast på en værdirelativisme, der i værste fald kan legitimere overgreb mod individer, der er i strid med et samfunds grundlæggende normer og værdier.

Det er ikke sådan, at multikulturalisme har været den officielle, vedtagne politik i Danmark. Ikke desto mindre vil jeg hævde, at den tankegang, der ligger bag, har været dominerende i den danske integrationssektor. Det gælder hos mange af de medarbejdere, der i det daglige i kommuner eller i organisationer arbejder professionelt med integration. Imidlertid er der ikke tale om, at der helt afgørende skal gøres op med års praksis.

Snarere handler det om at besinde sig på, at det integrationsarbejde, man i en årrække har gennemført, på nogle punkter ikke har været så vellykket, som det er ønskeligt – og at en del af problemet måske er det multikulturalistiske udgangspunkt. Der er ikke brug for en fuldstændig omlægning af den hidtidige praksis, men for, at man sadler om fra en praksis, der bygger på forskellighedstænkning og i stedet tager udgangspunkt i at skabe et multietnisk samfund, der søger at skabe lige muligheder for alle – et skift fra integrationspolitik til aktivt medborgerskab.

Sammenfattende handler det om at ændre accent'en i integrationsindsatsen, så der bliver lagt større vægt på den aktive integrationsindsats fra begge parter side og at der bliver taget udgangspunkt i individuelle rettigheder (modsat grupperettigheder). Den praksis, der bør være resultatet, fokuserer på det enkelte individ og på *mainstreaming* af integrationsarbejdet baseret på ikke-diskrimination, lighed og gensidig respekt.

På sigt betyder det, at integrationsindsatsen ændrer karakter fra at være baseret på minoritetspolitik og handle om at finde veje knyttet til de forskellige etniske mindretalsgrupper, til at bygge på det aktive medborgerskab. Det aktive medborgerskab betyder, at alle borgere på den ene side har indflydelse på og føler ansvar både for sig selv og for samfundets udvikling. På den anden side, at velfærdsstaten understøtter alle borgeres muligheder for at få en god uddannelse og i forlængelse heraf et ordentligt arbejde.

Nye behov for arbejdskraft

Antallet af indvandrere og efterkommere i Danmark vokser. Det har længe været et faktum og alt tyder på, at det i hvert fald i lang tid fremover vil gøre sig gældende. Den 1. januar 2010 var ca. 10% af befolkningen indvandrere eller efterkommere. Forholdet mellem indvandrere og efterkommere fra vestlige lande og ikke-vestlige lande kan ses i denne oversigt:

Indvandrere og efterkommere fra henholdsvis vestlige og ikke-vestlige lande pr. 1. januar 2010			
	Indvandrere	Efterkommere	I alt
Vestlige lande	162.410	16.971	179.381
Ikke-vestlige lande	252.012	111.345	363.357
I alt	414.422	127.316	542.758
Kilde: Integrationsministeriets udlændingedatabase			

Såvel i medierne som i mere alvorlige analyser har der længe været talt om, at den danske befolkning, hvad alderssammensætning angår, ændrer karakter. Der bliver flere og flere ældre i forhold til antallet af personer i den erhvervsaktive alder. Samtidig bliver der færre børn og unge. Populært sagt foregår der en udvikling, hvor befolkningspyramiden forandres så meget, at den ikke længere ligner en pyramide.

Hvad indvandrere og efterkommere angår, ser billedet markant anderledes ud. Her er andelen af personer størst i de erhvervsaktive aldersklasser og mindre jo højere vi bevæger os opad i aldersklasserne. Der er imidlertid stor forskel på indvandreres og efterkommeres aldersprofiler.

Blandt indvandrere er andelen af 15-49 årige højere end blandt danskere. Mens mindre end 50% af alle danskere er i alderen 15-49 år, udgør andelen blandt indvandrere næsten 70%. Omvendt er andelen af personer i de unge aldersklasser lavere blandt indvandrere end blandt danskere. Denne forskel i aldersfordelingen skyldes især, at indvandrergruppen omfatter personer født i udlandet, hvoraf relativt få er kommet til Danmark som børn.

Hvis man i forlængelse heraf specifikt ser på efterkommerpopulationen, er det tydeligt, at andelen af børn og unge bliver meget dominerende. Blandt efterkommere er der således en betydelig overvægt af børn og unge, mens der er meget få efterkommere over 30 år. Over 80% af alle efterkommere er under 20 år, og næsten 90% er under 25 år. Disse tal er endnu mere udtalte, hvis vi alene ser på gruppen af efterkommere fra ikke-vestlige lande. Den høje andel af efterkommere under 20 år svarer til, at 6,5 % af hele befolkningen i Danmark i alderen 0-19 år er efterkommere.

Ifølge Danmarks Statistiks prognose over udviklingen i antallet af indvandrere og efterkommere vil der i 2050 være omtrent dobbelt så mange indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande som ved århundredskiftet. Medregnes gruppen af indvandrere og efterkommere fra vestlige lande, vil indvandrere og efterkommere i Danmark i 2050 udgøre 15% af landets samlede antal indbyggere.

Indvandrere og efterkommere udgør med den meget unge befolkning et reservoir af arbejdskraft og vil alt andet lige kunne afhjælpe kommende års flaskehalse hvad arbejdskraft angår. Dette kræver selvsagt, at de rent faktisk besidder de nødvendige kvalifikationer og er parate til at indgå aktivt i uddannelses- og arbejdsforløb. Alt tyder på, at behovene for kvalificeret arbejdskraft vil vokse og der ligger derfor en stor opgave i de kommende år i at sikre, at de unge indvandrere og efterkommere bliver uddannet ordentligt og nyttiggjort på arbejdsmarkedet.

Måske kan arbejdskraft fra Europas nærområder dække disse behov. Meget tyder således på, at den unge generation i Tyrkiet vokser op med gode uddannelser, der vil kunne nyttiggøres både i hjemlandet og i udlandet. En væsentlig faktor i den forbindelse vil være EU's forhold til Tyrkiet, som vil få stor indflydelse på, om Europa tillader indvandring af arbejdskraft. Hvis behovet er tilstrækkelig markant, må det formodes, at det vil være tilfældet. Det er imidlertid ikke sikkert, at der vil være overensstemmelse mellem den unge tyrkiske arbejdskrafts kvalifikationer og behovene rundt omkring i Europa, ligesom det langtfra er sikkert, at import af tyrkisk arbejdskraft uden videre vil kunne finde sted.

Et aspekt af denne problemstilling, der må formodes at have betydning allerede i perioden 2010-2020 vil være konkurrence fra anden arbejdskraft end den tyrkiske på det danske arbejdsmarked. Formentlig vil vandring af arbejdskraft fra den øvrige del af Asien i de kommende årtier udgøre en ny tendens, som vil komme til at få stor betydning for de europæiske stater – dette uanset om vi taler om de stater, der bygger på en eksplicit velfærdsmodel eller der er tale om mere liberalistisk funderede stater. Når et større behov for arbejdskraft slår igennem, måske allerede om 10 år, vil en gradvis åbning af grænserne føre til, at bl.a. den tyrkiske arbejdskraft vil blive udsat for konkurrence fra Kina, Indien og det øvrige Asien. Og det er langt fra sikkert, at Europas nærområder vinder kampen om at blive Europas arbejdskraftreservoir. På et stadig mere (i kraft af relative velstandsstigninger i den fattige del af verden, faldende rejsepriser osv.) globalt arbejdsmarked gælder alles kamp mod alle.

Velfærdsstaten, indvandrerne og arbejdsmarkedet

Danmark bliver hvad enten vi hylér eller piber en del af det internationalt arbejds- og uddannelsesmarked. Hvad arbejdsmarkedet angår, betyder dette bl.a. en voksende konkurrence, som også vil komme til at handle om arbejdskraften. Meget tyder på, at Canada og USA, der allerede længe selektivt har importeret arbejdskraft, har et forspring med hensyn til at sikre sine virksomheder den nødvendige arbejdskraft med relevante kvalifikationer, hvorimod det europæiske arbejdsmarked (herunder Danmark) ikke endnu for alvor synes at have besindet sig på kommende årtiers mangelsituation hvad angår arbejdskraft.

Kort sagt handler det derfor om, at også Danmark fremover må besinde sig på at skulle konkurrere om arbejdskraften. En væsentlig del af forudsætningerne for dette handler om lovgivning, som løbende må reformeres med henblik på at skabe bedre betingelser for det arbejdsmarked, der findes i lokalområder, regioner og på nationalt plan.

I forlængelse heraf må Danmark deltage i initiativer i europæisk sammenhæng, der har til formål at forholde sig til fremtidige udfordringer på arbejdsmarkedet – med særlig henblik på indvandrerområdet. Danmark og de øvrige nordiske lande må indstille sig på en skærpet konkurrence fra andre europæiske regioner, som står over for de samme udfordringer – og vi har ikke de bedste betingelser som udgangspunkt for denne konkurrence. Samtidig må der gøres en endnu større indsats for at opkvalificere den allerede herboende arbejdskraft med indvandrer- og efterkommerbaggrund, som kun i begrænset grad er i kontakt med arbejdsmarkedet.

Det vil være optimalt med henblik på at kunne tiltrække kvalificeret udenlandsk arbejdskraft i fremtiden, at der ikke i lokalsamfund befinder sig store grupper af arbejdsløse med ikke-dansk baggrund i indvandrerghettoer. Endelig ligger der en ikke uvæsentlig informationsopgave i delvist at gøre op med en dansk opfattelse af, hvordan indvandrere passerer grænsen til Danmark.

Siden indvandrerstopets indførelse i 1973 er arbejdskraftindvandring primært foregået som familiesammenføringer. En tanke om bevidst at tiltrække bestemte grupper af indvandrere med særlige kvalifikationer og – underforstået – dermed at blokere for andre grupper, vil formentlig give anledning til en større offentlig diskussion. Der kan i den forbindelse henvises til erfaringer fra USA og Canada, der i årtier bevidst har bedrevet selektiv arbejdskraftimport.

Indvandrere, der ud fra eget initiativ går i gang med at skabe egne virksomheder og derved gør sig selv og andre indvandrere (det er veldokumenteret, at indvandrerjede virksomheder ofte netop beskæftiger

personer fra deres egen gruppe) uafhængige af offentlig hjælp, er væsentlige for det samlede billede af integration i kommunen. Indvandrerjede virksomheder er ikke problemfrie, men det forekommer indlysende, at almindelig foretagsomhed ikke bør mødes med bureaukrati og restriktioner.

Det handler om at skabe grundlag for, at stimulere til skabelsen af lokale indvandrerjede butikker, restauranter eller andre former for arbejdspladser, for nu at nævne nogle områder, inden for hvilket mange indvandrere etablerer sig med egen virksomhed. Der kan iværksættes informationskampagner, som skal informere om muligheder for at trække på viden hos erhvervskonsulenter eller andre videnspersoner. Dette kan være med henblik på at tilføje indvandrerens virksomhederne *know how*, som de måtte mangle, men også hvad angår tilskudsordninger, projektstøtte mv. Der må skabes kontakt til ejerne af indvandrerens virksomhederne – en sådan virksomhed-til-virksomhed-rådgivning er der gode erfaringer med i udlandet, hvor sådanne former for samarbejde er opstået ud fra tilskyndelser fra lokale myndigheder ud fra kendskab til lokale behov og muligheder.

Det er blevet foreslået, herhjemme bl.a. af økonomen Martin Paldam, at genindføre en større grad af kontraktlighed i forbindelse med, at folk ønsker at komme hertil. Man kunne f.eks. indføre kontrakter for to år, som i tilfælde af varig beskæftigelse kunne forlænges. For sådanne løsninger taler, at man derved undgår parallelsamfund, hvor mange er på overførselsindkomster. Imod taler, at sådanne systemer kræver en dyb indånding, fordi en konsekvent ordning baseret på kontrakter fordrer en kynisme, som ikke svarer til det danske velfærdssamfund, der længe har ført en indvandringspolitik, hvor den numerisk største gruppe indvandrere skyldes familiesammenføring.

I et fremtidsperspektiv kommer man ikke uden om en diskussion om hvordan fremtidens arbejdsmarked vil se ud, også på nogle områder, hvor et forholdsvis lige, fagforeningsdomineret arbejdsmarked længe har sikret, at ulighederne trods alt var af begrænset størrelse. Erfaringer fra udlandet peger i retning af, at der vil være en tendens til, at når der er mange indvandrere på et arbejdsmarked, så tenderer det mod at skabe uligheder i social og kønsmæssig henseende – uligheder vil være vanskelige at undgå. I lande som Storbritannien, USA og Canada er betydelig større løndifferentiering et vilkår, som endda efter nogens opfattelse bidrager til at sikre større succes i et integrationsperspektiv.

Uden for Europa (det gælder f.eks. meget markant i Mellemøsten) ses hyppigt en tendens til skabelse af hierarkier på lokale arbejdsmarkeder, hvor bestemte etnisk-nationale grupper synes at dominere på bestemte dele af arbejdsmarkedet. En bestemt gruppe gør rent, en anden tømmer skraldespande,

det ufaglærte byggearbejde domineres igen af en tredje gruppe, mens det faglærte byggearbejde indtages af en fjerde gruppe. Endelig er de øverste lag i det sociale og lønmæssige hierarki forbeholdt landets egne borgere og personer fra Europa og/eller USA. Det er ikke nødvendigvis negativt med sådanne etnisk-nationalt bestemte hierarkier, men der kan være nogle u hensigtsmæssige følger i form af tendens til social fastlåsn ing, diskrimination eller stigmatisering.

Det er med andre ord nødvendigt, at man tager en grundig diskussion om, hvordan man ønsker den fremtidige udvikling på det danske arbejdsmarked. Dette uanset at feltet i stor udstrækning ikke er noget, som Danmark selvstændigt kan bestemme over – EU's politik på området vil i stort omfang være udslagsgivende for udviklingen hvad angår integration af indvandrere. Spørgsmålet er også centralt, fordi det rummer helt principielle overvejelser om fremtiden for personer med ikke-dansk baggrund i det danske samfund.

Velfærdsstaten, indvandrerne og uddannelsesområdet

I lighed med arbejdsmarkedet er uddannelsesområdet helt centralt for integrationsindsatsen. Dette har længe været tilfældet, og det vil fortsat være tilfældet. På dette område er der derfor allerede en lang række aktiviteter i gang, som der ikke er nogen grund til – en gang til – at diskutere nytten eller nødvendigheden af. Det afgørende må være at skabe forudsætninger for at tackle det fremtidsorienterede perspektiv.

Uddannelsesområdet vil i de kommende årtier være et helt centralt felt hvad angår integrationsindsatsen. For det første vil det generelle uddannelsesniveau i befolkningen stige, for det andet vil der være behov for udvikling på dette område både i dybden (nye specialuddannelser) og i bredden (at alle unge indvandrere får en ordentlig uddannelse), og for det tredje er der et informationsefterslæb generelt i indvandrer- og efterkommerbefolkningen, som fungerer som en negativ barriere i forhold til at udnytte unge indvandre og efterkommeres uddannelsesressourcer.

Det er et generelt indtryk fra forskningen på dette område, at mange unge indvandrere og efterkommere træffer uddannelsesvalg, som i høj grad påvirkes af forældrene. Undersøgelser har desuden vist, at der nogle gange er tale om for store ambitioner, som kommer til udtryk i uddannelsesvalg, som må anses for urealistiske og som sandsynligvis resulterer i store gennemførelsesproblemer eller i nogle tilfælde i frafald.

Der er brug for bedre information til både de unge indvandrere og deres forældre om de mange muligheder, der findes såvel i det danske ungdomsuddannelsessystem som inden for de videregående uddannelser. Der

gøres allerede en stor indsats på dette område, men det er alligevel indtrykket, at området er så vigtigt, at der bør afsættes yderligere ressourcer til det.

Den demografiske udvikling på området viser, at der vil være stor vækst i aldersgrupperne 16-19 og 20-24, og disse grupper vil i de kommende år være meget i fokus, fordi de efter sandsynlighed vil komme til at udgøre en arbejdskraftreserve for den aldrende danske befolkning, jf. ovenfor. Det er min opfattelse, at hvis ikke denne proces forløber hensigtsmæssigt, vil vi kunne komme til at stå med et dobbelt problem: et markant uddannelsesefterslæb og et samtidigt behov for ny, veluddannet arbejdskraft.

Det må derfor anbefales, at uddannelsesområdet gøres til det helt afgørende satsningsområde. Mere konkret bør der afsættes midler til at undersøge, hvordan man kan arbejde med en bedre formidling til forældregenerationen vedrørende uddannelsesmuligheder, så u hensigtsmæssige eller forkerte uddannelsesvalg kan undgås.

Som et særligt felt, som hænger sammen med de senere årtiers udvikling, hvor store dele af indvandrer- og efterkommerbefolkningen har været uden for arbejdsmarkedet, er der generelt et uddannelsesefterslæb i denne gruppe. De senere års mange efteruddannelsestiltag, paroler om "livslang læring" osv., har bidraget til en generel forhøjelse af befolkningens uddannelsesniveau. På dette område har indvandrerbefolkningen imidlertid delvist stået udenfor. Der må i forbindelse med den generelle aktiveringsindsats også etableres efteruddannelsesaktiviteter, som kan forbedre det generelle uddannelsesniveau i indvandrerbefolkningen.

Danske integrationsmedarbejdere har mange års erfaring i at arbejde med indvandrere og efterkommere. Men samtidig er der næppe tvivl om, at stadig nye udfordringer, som bl.a. hænger sammen med ændrede vilkår på indvandrer- og efterkommerområdet, stiller krav om opdatering af medarbejdernes viden om, hvad man har med at gøre. Indvandrerområdet kan lejlighedsvist være et vanskeligt arbejdsfelt, som for nogle medarbejdergrupper indebærer skuffelser, konflikter og – i forlængelse heraf – måske tendenser til udbrændthed.

Integrationsområdet vil også fremover være et centralt arbejdsfelt for offentligt ansatte, som tilmed ser ud til at vokse i omfang og måske også ressourceforbrug. Der er brug for en langsigtet efteruddannelsesindsats for personalet i de mange afdelinger i kommunen, der beskæftiger sig med integration. Der er brug for efteruddannelse, der ikke i så høj grad fokuserer på anderledes kulturbaggrund, men snarere ser integration i et helhedsperspektiv og med en overordnet ambition om at sikre lige muligheder.

Det vil være afgørende, at der udvikles et fremadrettet efteruddannelsesprogram, som sigter mod at "fremtidssikre" den offentlige sektor hvad angår personalets kompetence og psykiske beredskab. Der må også på dette område opereres med både et bredde- og et dybdeperspektiv. Med breddeperspektiv sigtes til behovet for en generel opkvalificering af alle de medarbejdere, som arbejder med eller kan komme til at arbejde med integrationsaktiviteter. Med dybdeperspektivet menes, at der i lyset af den langt større grad af differentiering i indvandrerpopulationen i de kommende årtier er brug for, at udvalgte ansatte, som selv er indstillet på at være ressourcepersoner inden for dette område, efteruddannes inden for specialfelter af relevans for integrationsområdet.

Velfærdsstaten og det aktive medborgerskab

Danmark vil på kort og mellemlangt sigt få lidt flere borgere – landets befolkningsmæssige størrelse vil samlet være stort set som nu. På baggrund af erfaringer fra udlandet kan der peges på tendenser til adskillelse mellem majoritets- og minoritetsbefolkning, men også til adskillelse mellem de forskellige etniske minoriteter, som er kommet hertil og fortsat vil komme hertil, formentlig i større omfang end det nu er tilfældet – ikke mindst i lyset af en forventet endnu større etnisk differentiering.

Med udsigten til vækst i specielt gruppen af indvandrere og efterkommere fra ikke-udviklede tredjelande, som alt andet lige vil være kendetegnet ved mindre ressourcer end den øvrige befolkning, vil der være fare for, at der opstår større etnisk baseret social ulighed i landets befolkning.

Dette er allerede sket i et vist omfang, men der må satses på, at tendensen ikke yderligere forstærkes. Forudsætningen for at undgå dette er, at udviklingen nøje følges og bliver beskrevet og analyseret. Det kunne være en idé, at der etableres en kommission bestående af repræsentanter for de ministerier, der især har indvandrere og efterkommere som væsentlige arbejdsfelter, repræsentanter for indvandrere og efterkommere samt repræsentanter for de af landets forskningsmiljøer, som beskæftiger sig med indvandrerområdet med den opgave at følge udviklingen og rådgive velfærdssamfundets forskellige offentlige instanser med henblik på foranstaltninger vedrørende den generelle udvikling på indvandrer- og efterkommerområdet.

Som et særligt aspekt af den befolkningsmæssige udvikling viser alle fremskrivninger, at der vil være en betydelig vækst i antallet af ældre indvandrere og efterkommere. Dette er et nyt fænomen, et forhold, som hænger sammen med den historiske udvikling på indvandrerområdet. Indvandrerne er

kommet hertil i større antal siden slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne, og derfor ser vi nu, at en større gruppe nærmer sig efterløns- eller pensionsalderen. Fænomenet foregår i lyset af en markant "aldring" i befolkningen som helhed. Set fra myndighedernes side vil de økonomiske aspekter af denne udvikling næppe repræsentere nogen betydelig udgiftsmæssig stigning, for så vidt mange indvandrere i denne gruppe allerede befinder sig på overførselsindkomster.

Der er brug for en særlig indsats på dette område især med henblik på at tage sig af de ældre indvandrere, som har svært ved at klare sig selv. Der vil være en stor del af denne gruppe, som har begrænset kontakt til arbejdsmarkedet. Arbejdsløsheden er meget høj hos ældre indvandrere, især hos kvinderne – og dette vil alt andet lige gøre det yderligere vanskeligt for denne gruppe at indhente de nødvendige informationer om muligheder og forpligtelser i forbindelse med overgangen til ældrelivet.

En væsentlig samfundsmæssig opgave vil være en ekstra informationsindsats med henblik på ældre indvandrere. Mange af de ældre indvandrere har begrænsede dansksproglige færdigheder og har på en række områder brug for grundige vejledning i, hvordan man bærer sig ad med at opnå en fornuftig pensionisttilværelse. Når antallet af ældre med indvandrerbaggrund vokser i stort omfang i de kommende år, vil der være brug for at afsætte yderligere ressourcer til dette arbejde.

Erfaringer fra udlandet peger på, at en del ældre indvandrere har et ønske om at vende hjem med henblik på at leve sine allersidste år i nærheden af fødestedet og evt. blive begravet dér. Også dette aspekt kan der være god grund til at undersøge nærmere og besinde sig på kan blive et vilkår, som samfundet vil blive konfronteret med i de kommende årtier.

Danmark er befolkningsmæssigt gået i stå, men det betyder ikke, at befolkningen i landet ikke bevæger sig. Prognoser for de danske byers udvikling viser, at der vil finde en fortsat urbanisering sted, således at især de største byer vil vokse betragteligt. Andelen af borgere af dansk herkomst i de store byer vil falde, mens der vil være vækst i antallet af indvandrere og efterkommere, især sidstnævnte. Dé hvor der finder forandringer sted, indgår der i høj grad indvandrere og efterkommere. Der er ingen tvivl om, at en så stor befolkningsandel vil afsætte behov for at tænke byudvikling i et helt nyt perspektiv – at tænke nye rammer for bosætning.

Det er således væsentligt at forsøge at søge sikre social sammenhæng mellem byernes befolkningsgrupper. Det vil være en central opgave at undgå, at indvandrerne helt overvejende bosættes i områder af byerne kendetegnet ved lav social status, svag arbejdsmarkedstilknnytning og ringe uddannelsesniveau.

Det er nødvendigt at tage hul på en diskussion om, hvordan denne bosætning skal finde sted. Der er ikke tradition for at danske myndigheder i stor udstrækning bestemmer, hvordan, hvor og på hvilke betingelser bosættelse skal finde sted og det er næppe heller nogen god idé at lægge op til en for kraftigt offentlig styring af bosætningsmønstrene, men omvendt forekommer det vigtigt, at landets byplanlæggere gør sig overvejelser over, hvordan indtaget af indvandrere og efterkommere bedst kan bosættes.

Der er brug for en fordomsfri diskussion om, hvordan bosætning af indvandrere og efterkommere kan fungere fornuftigt i årtierne fremover. Det er vigtigt, at velfærdsstaten besinder sig på de nye udfordringer – ikke mindst al den stund der allerede længe har været en – af og til negativt ladet – diskussion om ghettodannelser, parallelsamfund osv.

De adskilte samfund handler om arbejdsmarked og bosætning, men hænger også sammen med fritidslivet, der i et samfund som det danske spiller en central kulturbærende rolle. Det er væsentligt at gøre sig klart, at det ikke kan være noget krav fra samfundets side, at alle borgere skal være medlem af en sportsklub, lytte til bestemte medier eller spille amatørteater.

Ikke desto mindre er det vigtigt, at så mange borgere som muligt deltager i aktiviteter, der ligger ud over arbejds- eller institutionslivet. Et aktivt, alsidigt og dynamisk fritidsliv rummer væsentlige momenter med hensyn til skabelsen af uformelle netværk, som kan være vigtigt både for den enkelte og for landet som helhed. Og netop netværk, der rækker ud over ens egen gruppe, synes ifølge forskningen at være en mangelvare hos etniske minoriteter.

Velfærdsstaten må også fremover søge at fremme fritidsaktiviteter og et aktivt medie- og kulturliv. Dette vil kunne yde et vigtigt bidrag til integrationen af alle borgere. Der må afsættes større ressourcer til sådanne aktiviteter, ikke specielt til indvandrerrelaterede fritids- og kulturaktiviteter, men også til disse. Samtidig vil en målrettet informationsindsats i forbindelse med lanceringen af større, officielle arrangementer være formålstjenlig. Det er væsentligt, at indvandrere og efterkommere aktivt inddrages i små og større kulturelle arrangementer, lokalt og nationalt.

Som udgangspunkt for velfærdsstatens integrationsarbejde vil det som nævnt være sundt ikke at overfokusere på forskelligheden, eller de kulturelle forskelle, som der ofte tales om i den offentlige debat. Det er naturligvis væsentligt, når man som dansker skal arbejde sammen med personer med ikke-dansk baggrund, at man forstår, hvad man har med at gøre.

Danmark vil, hvad enten man ønsker en sådan udvikling eller ej, i endnu højere grad end det allerede er tilfældet, blive en del af en globaliseret og internationaliseret virkelighed. Dette vil på godt og ondt præge landet. Og det

vil være et vilkår, som har betydning for alle borgere: indvandrere, efterkommere og danskere.

Det afgørende er at skabe lighed for alle borgere. Derfor skal integrationsindsatsen bygge på gensidig respekt, ikke-diskrimination og på aktivt medborgerskab. Det skal være et krav til alle borgere, at alle tager aktivt del i arbejdslivet og så vidt muligt er selvforsørgende. Samtidig skal velfærdsstaten understøtte den enkeltes mulighed for uddannelse og arbejde. Denne gensidighed og ligestilling er forudsætningen for, at samværet mellem personer med ikke-dansk baggrund og danskere kan fungere ordentligt og værdigt i fremtidens velfærdssamfund.

Litteratur:

Mogensen, Gunnar Viby: Det danske velfærdssamfunds historie. Tiden efter 1970, Gyldendal 2010.

Seeberg, Peter: Indvandrere, integration og velfærdsstatens fremtid? Jørn Henrik Petersen & Klaus Petersen (red.): 13 løsninger for den danske velfærdsstat, Syddansk Universitetsforlag 2006.

Tal og fakta om integration, Befolkning, uddannelse, beskæftigelse, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, 2010 (kan ses på integrationsministeriets hjemmeside "Ny i Danmark", www.inm.dk).

Tranæs, Torben (red.): Indvandrerne og det danske uddannelsessystem, Rock-wool Fondens Forskningsenhed, 2008.