

# Indvandrere, integration og velfærdsstatens fremtid?

*af Peter Seeberg*

Debatten om indvandring og integration synes at nå stadig nye højder. Vi er næsten kommet så langt, at debatten om debatten er begyndt at overskygge diskussionen om, hvordan vi får indrettet en integrationspolitik, som kan medvirke til at sikre vores velfærds-samfunds fremtid. Der synes efterhånden at være enighed om, at de største integrationsmæssige problemer er, hvordan vi får integreret indvanderne via arbejdsmarkedet, samtidig med at også uddannelsessiden medtænkes. Inden vi kommer så langt, er det imidlertid nødvendigt at se lidt nærmere på begrebet integration og på de forestillinger, den danske integrationspolitik bygger på.

## **Integration**

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. Hertil kommer, at det næppe er 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 debat indgår begreberne ikke på samme måde – det gælder f.eks. i den meget omfattende amerikanske diskussion om indvandring og dens 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. Målet med integrationsprocessen opfattes, som den århusianske professor i statskundskab Peter Nannestad siger i artiklen »Den svære integration: danskerne og de nye etniske minoriteter«: »*Ved integration skal her forstås en proces, hvis resultat er, at etniske minoriteter økonomisk og socialt er ligestillet med flertalsbefolkningen.*« Denne definition er inspireret af den tidligere engelske indenrigsminister Roy Jenkins, som lægger navn til en ofte citeret udtalelse, der lyder: »*I do not think, that we need in this country 'a melting pot'... I define integration, therefore, not as the flattening process of assimilation but as equal opportunity, accompanied by cultural diversity, in an atmosphere of mutual tolerance.*«

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 ligestillingen 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, 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 peger på, 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, at det afgørende for udviklingen af et velfungerende multietnisk samfund og dermed for vellykkede integrationsprocesser er en anvendelse af princippet om lighed, lige muligheder. Hermed kritiserer han 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.

Det hér foreslåede integrationsbegreb henter sit grundlag i den franske,

såkaldt republikanske tradition. Udgangspunktet er, 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 versus multikulturalisme**

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.l. – 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 en større vægt på en integrationsindsats, der koncentrerer sig om at understøtte skabelsen af lige muligheder for etniske minoriteter (eller rettere: for alle borgere), er, at såvel forskningen om integration som de instanser, der 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, 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.

Det principielle synspunkt bag multikulturalismen er ifølge forskeren Lise Togeby »en forestilling om, at individets autonomi er uløseligt knyttet til dets kulturelt definerede sociale identitet. En gensidig anerkendelse mellem individer indebærer derfor en gensidig anerkendelse af de implicerede kulturer. Bærere af en given kultur har en kollektiv ret til at kræve, at det politiske fællesskab fører en aktiv politik, der sikrer deres kulturs trivsel«.

Ved en multikulturalistisk integrationspraksis forstår jeg i forlængelse heraf 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 med at gøre forståelse, indlevelse og tolerance til 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 gruppers 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. Ellers lægger man sig fast på en værdirelativisme, som 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, som 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 balancen 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 at 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 betyder det, 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 2005 var ca. 9 pct. af befolkningen indvandrere eller efterkommere. Forholdet mellem indvandrere og efterkommere og mellem udenlandske og danske statsborgere inden for de to grupper kan ses i denne oversigt:

Tabel 1

Indvandrere og efterkommere fordelt på henholdsvis udenlandsk og dansk statsborgerskab pr. 1. januar 2005			
	Indvandrere	Efterkommere	I alt
Udenlandske statsborgere	224.205	35.970	260.175
Danske statsborgere	119.162	72.758	191.920
I alt	343.367	108.728	452.095

Kilde: Integrationsministeriets udlændingedatabase

Samtidig taler en lang række samfundsforskere om, at det danske samfund i en ikke alt for fjern fremtid vil stå med et behov for at øge arbejdsstyrken. 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 deres 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 pct. af alle danskere er i alderen 15-49 år, udgør andelen blandt indvandrere næsten 70 pct. 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 gruppen af efterkommere, 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 pct. af alle efterkommere er under 20 år, og næsten 90 pct. 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 pct. 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 pct. af landets samlede antal indbyggere.

Indvandrere og efterkommere udgør med den meget unge befolkning derfor 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. 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. Ifølge økonomen Hans Kornø Rasmussen vil østeuropæisk arbejdskraft ikke kunne dække behovene, bl.a. fordi den demografiske udvikling i de tidligere østblok-

lande peger i retning af, at de også kommer til at mangle arbejdskraft, men også fordi den relative velstand hér er højere end i f.eks. Tyrkiet eller i Marokko: »... sandsynligvis vil indvandrerpresset fra Øst- og Centraleuropa være forholdsvis begrænset. Levestandarden er allerede i dag på de cirka 30 procent af EU-landenes gennemsnit, som andre eksempler viser, er det niveau, hvor udvandring i større målestok standser.«

Alternativet (eller måske rettere supplementet) til en bedre integration af Danmarks nuværende indvandrergrupper kan være flere og nye indvandrere – eventuelt baseret på forskellige nyttevurderinger, green card-ordninger m.v. Det kan fx være fra de østeuropæiske lande eller de europæiske nærområder. 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 langt fra er sikkert, at import af tyrkisk arbejdskraft uden videre vil kunne finde sted. Spørgsmålet er for det første, hvorvidt de europæiske lande fortsat vil være tiltrækkende, efterhånden som levestandarden stiger i udvandrerlandene. For det andet om den arbejdskraft, der vil udvandre, passer til efterspørgslen og behovet på fx det danske arbejdsmarked, når det gælder kompetencer og kvalifikationer. Endelig kommer den globale konkurrence om den kvalificerede arbejdskraft sandsynligvis til at stige.

### **Velfærdsstaten, indvandrerne og arbejdsmarkedet**

Danmark bliver, hvad enten vi hylér eller piber, en del af et 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 særligt 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 indvandrerstoppets 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 (f.eks. via green card ordninger).

Indvandrere, der på 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 og 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 tilføre indvandreraktiviteterne *know how*, som de måtte mangle, men det kan også dreje sig om tilskudsordninger, projektstøtte mv. Der må skabes kontakt til ejerne af indvandreraktiviteterne – en sådan virksomhed-til-virksomhed-rådgivning er der gode erfaringer med i udlandet, hvor sådanne former for samarbejde er opstået på grund af 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 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 uhensigtsmæssige følger i form af tendens til social fastlåsning, diskrimination eller stigmatisering.

Det er med andre ord nødvendigt, at man tager en grundig diskus-

sion 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 det fortsat være. 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 indvandrere 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, der 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 år, og disse grupper vil i de kommende år være meget i fokus, fordi de efter al sandsynlighed vil

komme til at udgøre en arbejdskraftreserve, der kan medvirke til at finansiere forsørgelsen af 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 uheldige eller forkerte uddannelsesvalg kan undgås.

Som et særligt felt, der 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 efteruddannelses tiltag, paroler om »livslang læring« osv. har bidraget til en generel forøgelse 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. Det er et område, som 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 tredjelandslande, 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 sættes 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, som hænger sammen med den historiske udvikling på indvandrerområdet. Indvandrere 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 (og dermed f.eks. ikke får del i de opbyggede arbejdsmarkedspensioner).

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 grundig 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 deres 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, at det 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. Dér, 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 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 arbejdsmarkedstilknytning 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 kraftig 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 fordi 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 vigtige 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.

### **En værdig og myndig integrationspolitik**

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 – også fordi antallet af indvandrere og efterkommere om kort tid udgør 10 pct. af befolkningen – på godt og ondt præge landet. Og det vil være et vilkår, som har betydning for alle borgere: indvandrere, efterkommere og danskere.

Krisen i det tidlige forår 2006 i forbindelse med Jyllandspostens Muhammed-karikaturer har understreget, at det er nødvendigt at tage afsked med multikulturalismen i dennes traditionelle form. På den ene side må man fra dansk side blive langt bedre til at integrere indvandrere og efterkommere – sådan at man i højere grad får en konsensus om de centrale værdier, der får det danske samfund til at hænge sammen. Og på den anden side må man have mod til at insistere på, at der må foregå en fordomsfri diskussion om forhold, der har betydning for samfundets fortsatte udvikling i lyset af en sandsynlig voksende indvandring. Som en forudsætning for et aktivt medborgerskab må også indvandrere og efterkommere være parate til at gå ind i en diskussion om forhold, der måske umiddelbart ikke umiddelbart forekommer at være til diskussion i det etniske netværk: imamers rolle, forestillinger om ligestilling, børns rettigheder osv.

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.

Netop værdighed forekommer at være et væsentligt begreb, hvis idéen om det aktive medborgerskab skal gøres til det centrale princip i diskussionen om og forholdet mellem velfærdssamfund og indvandrere. Hvis samfundet vil stille krav og insistere på, at alle så vidt muligt er

selvforsørgende, må dialogen bygge på gensidig respekt. Begreber fra oplysningstiden kunne passende støves af til anledningen.

En relancering af to lidt gammeldags begreber vil være mit forslag: myndighed og anstændighed i en passende legering. At turde optræde med myndighed – og derved udfordre den omklamrende multikulturalisme – forudsætter anstændighed. Ellers bliver det til alt for let til »skik følge eller land fly«. Omvendt: at insistere på anstændighed er forudsætningen for at kunne formulere sig med den myndighed, der skal til for at få nyttiggjort de indvandrere, der alt for længe har fået lov at friste en tvivlsom tilværelse i udkanten af et velfærdssamfund under forandring.

