



Per H. Jensen
**"Indvanderne og integrationens dimensioner i et policyorienteret
perspektiv"**
ur
***Migration och tillhörighet: Inklusions- och exklusionsprocesser i
Skandinavien (2007)***

Serie: Centrum för Danmarksstudier nr 15, ISSN: 1651-775X

Upplaga för elektronisk publicering för forsknings-, utbildnings- och
biblioteksverksamhet och ej för kommersiella ändamål.

Publicerad med tillstånd från Makadam förlag.

Tryckt utgåva finns i bokhandeln: ISBN 978-91-7061-0417

Makadam förlag, Göteborg & Stockholm

www.makadambok.se

Edition to be published electronically for research, educational and library needs and
not for commercial purposes.

Published by permission from Makadam Publishers.

A printed version is available through book stores: ISBN 978-91-7061-0417 Makadam
Publishers, Göteborg & Stockholm, Sweden

www.makadambok.se



Denna Creative Common-licens betyder att du som använder verket måste erkänna
ovanstående som upphovspersoner; att spridning av texten är tillåten, men endast
i icke-kommersiella sammanhang; att verket inte får bearbetas.

INDVANDRERNE OG INTEGRATIONENS DIMENSIONER I ET POLICYORIENTERET PERSPEKTIV

Per H. Jensen

Indledning

Etniske minoriteters situation i Danmark har været analyseret med afsæt i en mangfoldighed af teoretiske og analytiske synsvinkler.¹ Mange faglige traditioner har bidraget til en kortlægning af de etniske minoriteters tilpasning i Danmark, og emnemæssigt har forskningen dækket et væld af problemstillinger såsom hverdagslivs- og identitets-spørgsmål, kriminalitet, bosætnings- og netværksmønstre, arbejdsmarkedstilknytning, demografi, samfundsøkonomi mv. Fokus i denne artikel er den integrationsforståelse, der er fremherskende i den stats- og policycentrerede indvandrerforskning. I denne tradition er man af den opfattelse, at integrationen fremmes, hvis man ændrer på balancen mellem rettigheder og pligter, fx retten og pligten til at lade sig uddanne, aktivere mv. eller retten til at oppebære velfærdsstatslige ydelser, bl.a. materialiseret ved opkomsten af starthjælpen. Den policyorienterede indvandrerforskning leverer instrumentelt orienterede input til det politiske system vedrørende integrationens problemdefinitioner og løsningsforslag, og den policyorienterede udredning og indvandrerforskning er ifølge Ruth Emerek² i væsentlig grad inspireret af fagøkonomiske tilgange.

I det politiske system³ og i den policyorienterede litteratur er der nogenlunde enighed om, at integrationen har to dimensioner eller arenaer. Den ene drejer sig om, at indvandrerne (som arbejdskraft) skal lade sig integrere på arbejdsmarkedet, dvs. være arbejdsmarkedsdeltagende, og integration er i denne dimension lig med selvforsørgelse. Den anden drejer sig om, at de fremmede mere vidtgående skal lade sig inte-

1. For en oversigt, se fx Morten Ejrnæs, *Etniske minoriteters tilpasning til livet i Danmark – forholdet mellem majoritetssamfundet og etniske minoriteter*, Aalborg 2002.

2. Ruth Emerek, *Integration – eller inklusion? Den danske diskussion om integration*, Aalborg 2003.

3. Se fx Tænketanken, *Udlændinges integration i det danske samfund*, København 2001; Tænketanken, *Udlændinge- og integrationspolitikken i Danmark og udvalgte lande*, København 2004.

grere i samfundet som helhed, dvs. at de som medborgere skal lade sig integrere i alle samfundsforhold. Der er selvfølgelig et vist overlap mellem at lade sig integrere som arbejdskraft og at lade sig integrere som medborger, men det kan alligevel være ganske nyttigt at foretage denne skelneoperation.⁴ Fx er det muligt, at en person med anden etnisk oprindelse kan være fuldt integreret på arbejdsmarkedet, uden at vedkommende kan et eneste ord eller en eneste sætning på dansk, hvorimod et minimum af dansk kundskaber kan være en forudsætning for at blive integreret i de politiske eller sociale fællesskaber. Det er endvidere en udbredt opfattelse, at der er nogle gensidige koblinger mellem de to integrationsformer. Fx har den danske regering formuleret, at »arbejde er nøglen til en vellykket integration af udlændige i det danske samfund«.⁵ Med andre ord er det en udbredt forestilling, at integration på arbejdsmarkedet kan fungere som en trampolin, der baner vejen for en bredere integration i samfundets mangeartede sfærer og arenaer.

Hovedparten af den policyorienterede integrationsforskning domineres af individcentrerede analysetilgange, der betragter en manglende eller utilstrækkelig integration som en funktion af indvandrernes overlagte, bevidste og rationelt kalkulerede handlevælge. I forhold til *arbejdsmarkedsintegrationen* betyder dette fx, at indvandrerer har valgt ikke at deltage, fordi hun er udstyret med præferencer for at være husmoder frem for lønarbejder, eller fordi velfærdsstatens forsørgelsessystem bevirker, at det for hende bedre kan betale sig at lade sig forsørge af det offentlige end at arbejde. I forhold til *integrationen i samfundet som helhed* betyder dette, at indvandrerer ikke kan eller vil deltage i alle samfundsforhold, fx i foreningslivet eller de politiske beslutningsprocesser, fordi hendes præferencestruktur afviger fra gennemsnitsdanskerens livsførelse. Individorienterede analysetilgange lægger dermed op til, at integrationen handler om at resocialisere eller normalisere indvandrerer, og at velfærdsstaten i disse processer kan anvende økonomiske incitamenter som styringsredskaber.⁶

4. For lignende sonddringer, se også Flemming Mikkelsen, *Integrationens paradoks*, København 2001; Margit Helle Thomsen, »Integration – fra halve løsninger til helhedsorientering?«, *Mangfoldighed?*, red. Margit Helle Thomsen, København 2004, s. 15–58.

5. Regeringen, *Regeringens vision og strategier for bedre integration*, København 2003; Regeringen, *En ny chance til alle – regeringens integrationsplan*, København 2005.

6. Der eksisterer i forskningen om indvandringens årsager og effekter en klar erkendelse af, at indvandrerer ikke udgør en samlet og homogen gruppe. Man skelner sædvanligvis mellem indvandrerer fra ikke-industrialiserede og industrialiserede oprindelseslande, men man er i stigende grad også opmærksom på forskellene blandt indvandrerer fra ikke-industrialiserede lande (se fx Simon Skovgaard Møller & Anders Rosdahl, *Indvandrerer i job*, København 2006). Alle disse forskelle vil ikke nærmere blive berørt i denne artikel. Men det er klart, at personer fra forskellige kulturer og forskellige oprindelseslande vil reagere forskelligt på den samme økonomiske incitamentsstruktur. Dermed er tillige sagt, at betydningen af økonomiske incitamenter ikke er naturgivne. Langt snarere er incitamenters betydning et produkt af en social meningskabelse.

I den policyorienterede integrationsforskning er individcentrerede analysetilgange dog ikke enerådende. Det er således muligt at finde bidrag, hvor den manglende eller utilstrækkelige integration analyseres som en funktion af samfundets strukturelle egenskaber. I forhold til *integrationen på arbejdsmarkedet* betyder dette, at indvandrerne betragtes som udelukkede fra arbejdsmarkedsdeltagelse, fordi nogle særlige økonomiske, sociale og institutionelle træk ved arbejdsmarkedet fungerer som en barriere for deltagelsen. I forhold til *integrationen i samfundet som helhed* kan man sige, at der eksisterer forskellige integrationsforståelser, og at de forskellige integrations- og samfundsforståelser kan gøre det nemmere eller sværere at formidle integrationsprocessen. Fx vil der alt andet lige være meget store forskelle i de gensidige forventninger og forpligtigelser mellem indvandrerne og de etnisk danske, helt afhængigt af om samfundet er organiseret efter en smeltedigel- eller assimilatorisk integrationsforståelse. Uanset lægger strukturelle integrationsforståelser op til, at det danske samfund må være lydhør over for indvandrernes ønsker og behov, herunder må danskerne ændre sig selv og sine arbejdsmarkedsinstitutioner, hvis integrationen skal lykkes.

Formålet med denne artikel er at reflektere over, hvorledes den policyorienterede integrationsforskning betydningstillægger inklusions- og eksklusionsbegreberne i forhold til indvandrerproblematikken, og hvorledes denne betydningstillæggelse giver medløb til formuleringen af særlige problemdefinitioner og italesættelsen af særlige løsningsforslag. Artiklen vil berøre to integrationsdimensioner. Det drejer sig dels om integrationen i samfundet som helhed, og dels integrationen på arbejdsmarkedet. Artiklen vil blive afsluttet med en række konkluderende og perspektiverende overvejelser.

Integrationen i samfundet som helhed

I 1999 fik Danmark den første egentlige lovgivning om flygtninge og indvandreres integration i det danske samfund. Målsætningen med lovgivningen var, at den skulle understøtte bestræbelserne på at få samfundet til at »hænge sammen« og at få realiseret et »harmonisk samfundsliv«.7 Statens bekymring desangående skyldtes uden tvivl, at de fremmede påførte den danske stat og det danske samfund nogle problemer, fx ved at belaste statskassen. Men bekymringen var også forankret i nogle ligheds- og velfærdsidealer, der handler om, at det politiske system fandt det uacceptabelt, at særlige befolkningsgrupper lever i dyb fattigdom og/eller udsættes for patriarkalske undertrykkelsesformer mv.

7. Regeringen, *Regeringens vision og strategier for bedre integration*, s. 4.

Integrationsloven slår fast, at målsætningen med loven er at »bidrage til, at nyankomne udlændinge hurtigt bliver selvforsørgende«, hvorved udlændinge er (eller kan blive) en aktiv ressource for det danske samfund.⁸ Samtidig understreges, at integrationen af indvandrerne ikke blot handler om integration på arbejdsmarkedet. Derimod handler integration både om integration på arbejdsmarkedet og om en mere vidtgående integration i det danske samfund som helhed. I dette perspektiv skal integrationsloven tilbyde indvandrere en række selvrealiseringsmuligheder. Formålet med integrationsindsatsen er således at »bidrage til, at nyankomne udlændige sikres mulighed for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv«.⁹ Disse tilbud om nye muligheder og livschancer er koblet til krav om, at udlændinge tilegner sig »en forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer«. Til gengæld siger integrationsloven ikke ret meget om, hvilke krav der kan stilles til de etnisk danske. Integrationsloven er tavs, når det drejer sig om, hvorledes samfundet kan og bør organisere den gensidige relation mellem danskere og indvandrere. Heller ikke skiftende regeringer har haft klare visioner vedrørende denne problematik. På dette spørgsmål møder man kun vage eller intetsigende formuleringer. Fx hedder det, at det danske samfund skal og bør bygge på frisind og demokrati som grundide.¹⁰

Regeringens formuleringer er med andre ord særdeles vage, når det drejer sig om en (selv)beskrivelse af, hvad det er for en type politiske, økonomiske, arbejdsmæssige mv. fællesskaber, som indvandrerne skal tilbydes adgang til på lige fod med andre borgere. Som sådan er diskursen i det politiske system om integrationen og integrationsinstrumenterne på det nærmeste afkoblet grundforestillinger om samfundet og forestillinger om, hvordan forholdet mellem indvandrerne og det danske samfund som helhed ideelt set burde og kunne organiseres. Dette er ikke fordi, denne type overvejelser og forestillinger er helt fraværende i debatten. *Samfundscentrerede* integrationsforståelser er ikke alene til stede i den brede integrationslitteratur.¹¹ Man finder også fragmenter af en samfundscentreret integrationsforståelse i mere policyorienterede analysetilgange.¹²

8. Regeringen, *En ny chance til alle – regeringens integrationsplan*.

9. Lov om integration af udlændinge, § 1.

10. Regeringen, *Regeringens vision og strategier for bedre integration*, s. 4.

11. Se fx Jørgen Würtz Sørensen, *Assimilation/integration. Begreber, ideologi og politik*, Århus 1989; Charlotte Hamburger, *Assimilation eller integration? Dansk indvandrerpolitik og tyrkiske kvinder*, Århus 1989; Charlotte Hamburger, »Etniske minoriteter og social integration«, *Social Integration*, red. Lilli Zeuner, København 1997; Nicos Mouzelis, *Strategies of Integration and Socio-Cultural Differentiation*, København 1995.

12. Se fx Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, *Integrationsforskningen i Danmark 1980–2002*, København 2002, s. 17f.

I samfundscentrerede analysetilgange opererer man sædvanligvis med (mindst) tre forskellige samfunds- og integrationsforståelser.

Assimilationssamfund: Et særtræk ved et assimilationssamfund er, at der stilles krav om, at de etniske minoriteter tilpasser sig den oprindelige befolknings kultur, sprog og sædvaner. Dvs. indvandrerne skal opgive deres egen kultur og sprog, hvilket vil have som effekt, at indvandrernes særtræk bliver udvisket. Kravet er altså, at indvandrerne glemmer alt om deres sociale, kulturelle og etniske oprindelse og fx ophører med at indgå ægteskab med immigranter med samme etniske baggrund.¹³ Hvis indvandrerne ikke kan affinde sig med sådanne tilstande, må de vende tilbage til deres oprindelsesland.

Kupesamfund: Et kupesamfund refererer til et samfund, der kan sammenlignes med en togstamme, hvor forskellige minoritetskulturer lever helt adskilt fra hinanden i togstammens forskellige kupeer. De forskellige grupper bindes sammen af et skæbnefællesskab (togets destination), men samfundet vil forblive segregeret, fordi de forskellige grupper ikke har evnen eller viljen til at tilpasse sig hinanden. For så vidt som der i et kupesamfund er tale om en majoritetskultur og en minoritetskultur, så vil minoritetskulturen være tilbøjelig til at koncentrere sig i ghettodannelser o.l.

Smeltedigelsamfund: I et smeltedigelsamfund vil forskellige etniske grupperinger løbende tilpasse sig hinanden. Indvandrerne må opgive noget af sig selv og den kultur, de kommer fra, for at blive integrerede. Men omvendt vil modtagersamfundet også være åbent over for indvandrerne og lade sig påvirke af de kulturelle og værdimæssige strømninger, som de bringer med sig. Pointeret kan man sige, at der som led i integrationen vil opstå en helt ny, 'tredje' kultur, der formes af de forskellige kulturer, der løber sammen. Et smeltedigelsamfund minder i nogen grad om et kulturelt pluralistisk samfund, der ofte sammenlignes med en skål salat. De forskellige bestanddele i salaten samarbejder, men de bevarer også hver især deres egenart, om end de hver især må lade sig underkaste kokkens luner og indfald, dvs. nogle ultimative kulturelle værdier.

Disse forskellige samfundscentrerede integrationsforståelser repræsenterer forskellige samfundskonstruktioner eller paradigmer, der hver især giver medløb til forskellige gensidige forventninger og forpligtigelser mellem den oprindelige befolkning og

13. Næsten 90 % af familiedannelserne blandt indvandrere i Danmark er komponeret af to voksne fra samme oprindelsesland (*Statistisk tiårsoversigt 1999*, Danmarks Statistik, København 1999).

indvandrerne. De forskellige paradigmer rummer forskellige opfattelser af, hvad integrationen af de etniske minoriteter overhovedet er for en størrelse, og de forskellige paradigmer aktualiserer forskellige typer politiske anbefalinger med henblik på at fremme integrationen. Pointen er, at der i samfundscentrerede analysetilgange eksisterer en indre logisk struktur eller tvang mellem integrationsopfattelsen og valg af politiske instrumenter. Fx vil gode sprogkunderskab være et ufravigeligt krav til de etniske minoriteter i samfund, der bygger på assimilatoriske principper, mens et tilsvarende krav ikke med samme styrke vil gøre sig gældende i et kupesamfund. Boligpolitisk kan majoritetsbefolkningen i et assimilationssamfund fratage indvandrerne friheden til selv at vælge, hvor de vil bo, hvis sådanne frihedsrettigheder svækker integrationen, mens et sådant skridt vil være nærmest utænkeligt i et kupe- eller smeltedigelsamfund, hvor minoriteten ikke betragtes som en minoritet, men som en gruppe af ligestillede og ligeværdige medborgere, der har en egen og selvstændig ret til eksistens på egne betingelser. I en samfundscentreret optik må diskussionen om de rette integrationsinstrumenter med andre ord forankres i grundforestillinger om samfundet.

Der er en vis fjendtlighed over for at anvende samfundscentrerede tilgange i den policyorienterede integrationsforskning. Et eksempel på dette kan være artiklen »De etniske minoriteters politiske deltagelse«,¹⁴ som er publiceret i bladet *Social Forskning*, der bl.a. henvender sig til det politiske system. I dette blad påpeger Lise Togeby, at det er stærkt problematisk og fejlagtigt¹⁵ at forankre diskussionen om de rette integrationsinstrumenter i grundforestillinger om, hvad det er for et samfund, vi ønsker os, fx om vi ønsker os en assimilatorisk eller pluralistisk samfundsformation. Påstanden er, at hvis denne type diskussion rejses, så vil »kulturkonflikter og kulturændringer bliver integrationspolitikens centrale genstand«. I stedet foreslår Lise Togeby, at vi ganske enkelt definerer¹⁶ vellykket integration som en tilstand, hvor de etniske minoriteter på lige fod med danske statsborgere deltager på arbejdsmarkedet, i uddannelsessystemet, i foreningslivet og i de politiske beslutningsprocesser.¹⁷ Med en sådan definition er Togeby på linje med den dominerende integrationsforståelse i det politiske system.¹⁸

Hvis man anvender en sådan definition, sker der et skred i integrationsbegrebets betydningshorisont. Man tilnærmer sig en *individcentreret* integrationsdiskurs. I individcentrerede analyser beskrives og klassificeres, hvorledes indvandrerne i deres

14. Lise Togeby, »De etniske minoriteters politiske deltagelse«, *Social Forskning* 2000.

15. *Ibid.*, s. 79.

16. For tilsvarende definitioner, se fx Tænketanken, *Indvandring, integration og samfundsøkonomi*, København 2002.

17. Togeby, s. 79.

18. Se fx Tænketanken, *Udlændinges integration i det danske samfund*.

adfærdsmønstre afviger fra gennemsnitsdanskerens måde at være og handle på.¹⁹ Sådanne analyser er bevidst eller ubevidst styret af et ubehag ved, at indvandrerne er forskellige fra danskerne. Det kan fx dreje sig om et ubehag ved, at indvandrerne ikke i samme grad som danskerne deltager i foreningslivet o.l. Når beskrivelser og klassifikationer fokuserer på forskellene mellem indvandrerne og danskerne, så løsrives de medløbende integrationsstrategier fra grundforestillinger om samfundet. Derimod bliver gennemsnitsdanskerens livsførelse billedet og målestokken for det vellykkede integrationsforløb. Og afhængigt af ambitioner og intentioner vil man uden tvivl være i stand at kortlægge forskelle mellem indvandrere og etnisk danskere i et utal af dimensioner, hvorved integrationskravene tilsvarende få lov til at accelerere i alle retninger. I dag kan man vilkårligt italesætte indvandrernes manglende sprogkundskaber som et problem, i morgen, at de bruger tørklæde, og i overmorgen, at de har flere børn end gennemsnitsdanskeren osv. Integrationskravene frigøres med andre ord fra enhver form for indre tvang, hvilket åbner op for, at følelserne kan få lov til at løbe af med fornuften.

Individcentrerede analysetilgange bygger endvidere på forestillinger om, at integrationen kan defineres af objektivt bestemmelige grænser (fx: deltager i foreningslivet eller ikke), hvilket muliggør, at man kan beskrive indvandrerne som nogen, som er enten inde eller ude, deltager eller ikke deltager osv. Dermed rettes opmærksomheden mod grænsedragninger og mod det målelige, dvs. mod registreringer af positionen på den ene eller anden side af en grænse, hvad enten det drejer sig om at gøre noget registrerbart til et 'objektivt' kriterium (deltager i kommunalvalgene eller ikke) eller om at se bort fra et 'objektivt' kriterium (kvinde eller mand). Med andre ord fikses vores opmærksomhed omkring de forhold, der adskiller en gruppe fra en anden.²⁰

Når ambitionen er at definere og kortlægge objektivt bestemmelige grænser, vil man være tilbøjelig til at operere med a priori idealtilstande. Fx at det er godt at deltage og dårligt ikke at deltage. Men det er relativt sjældent, at der klart og tydeligt redegøres for de kriterier, hvorfra det er muligt at foretage distinktionerne mellem det gode og det onde mv. Fx kan man spørge, hvad det er for kriterier, der ligger til grund for at mene, at det er godt at deltage i foreningslivet, ligesom man kan spørge, hvad det er for en type foreninger, der er relevante i deltagelsesøjemed.²¹ Vi får altså ikke oplyst, hvad det er for en bagvedliggende samfunds- og integrationsforståelse, der muliggør og konstituerer

19. Jf. fx Sørensen; for en række nyere bidrag inden for traditionen, se fx Hans Hummelgaard, »Integration af indvandrere på arbejdsmarkedet«, *Samfundsøkonomen* 2003, s. 11–19; Hans Hummelgaard, »Hvordan kan flere indvandrere komme i arbejde?«, *Samfundsøkonomen* 2006, s. 15–19; Anders Rosdahl, *Integration på arbejdsmarkedet af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere*, København 2006.

20. Jf. fx Robert L. Goodin, »Inclusion and exclusion«, *Archives Européennes de Sociologie* 1996, s. 343–371.

21. Det er formentlig ikke godt nok, hvis indvandrere har samme deltagelsesfrekvens i foreningslivet som

grænsedragningerne og grænseoperationerne. Denne type overvejelser forsvinder simpelthen i dikotomiernes selvfølgelige form. Effekten er, at vi kan diskutere integration og integrationsteknikker, uanset om der er et samfund eller ikke.

At der ikke redegøres for de kriterier, der ligger til grund for grænsedragningerne, betyder ikke, at kriterierne er ikke-eksisterende. Grænsedragningerne bygger således på implicite forestillinger om en midte og en periferi (inde/ude), som slår ned som midtens uomgængelige definition af periferien; fx at det er dårligt, at *dem* derude ikke deltager lige så meget og på samme måde som *os* herinde. Den, der iagttager, vil definere *dem* ude, som ikke har de samme egenskaber, som han selv tillægger betydning.²² Med andre ord bygger grænsedragningerne på en form for etnocentrisme, dvs. forestillinger om, at egenskaber hos *os* selv er attråværdige for de andre. Det er derfor ikke underligt, at megen indvandrerforskning går ud på at måle og veje indvandrere, i forhold til hvor meget de ligner den danske gennemsnitsbefolkning. Med en sådan synsvinkel kan man kun få øje på de etniske minoriteter som en negativ sum af enkeltindivider, der trænger til at blive integrerede eller resocialiserede.

At afkoble integrationsbegrebet fra grundforestillinger om samfundet har en række instrumentelle fordele. Fx muliggøres en pseudoadskillelse mellem den videnskabelige iagttagelse og den politiske intention. Mens det er videnskabens opgave 'objektivt' at registrere tilstande af disintegration i form af ikke-deltagelse, så kan den bagvedliggende intention, dvs. at flytte nogen over en grænse (fx fra at være ikke-deltagende til at blive deltagende), beskrives som politikens domæne. Imidlertid giver den videnskabelige iagttagelse kun én handlemulighed, nemlig at flytte rundt på *de andre*, dvs. flytte *dem* fra en *ude-* til en *indepotion*. Dermed er der også en fare for, at videnskabelige indsigter ender som ren socialterapi, dvs. alene med en evne til bestandigt at opstille nye handlemuligheder og nye handlealternativer – aldrig med en evne til at bidrage med nye erkendelser.

Når grænsedragninger og grænseoperationer frigøres fra overvejelser om målsætningen med samfundet, kan vi vilkårligt flytte rundt på grænserne for, hvornår vi definerer *dem* ude eller inde. Fx: Hvor meget og i hvilke arenaer skal indvandrere deltage, før man kan sige, at de deltager på lige fod med danskerne? Hermed havner vi i en situation, hvor kriteriet for vore grænsedragninger er, at noget beskrives og accepteres

danskerne, hvis indvandrere deltager i hjemstavnsforeninger, etniske foreninger eller religiøse (muslimske) foreninger.

22. Jf. fx Asmund W. Born & Per H. Jensen, »Privilegering af perspektiver – en refleksion over begrebskonstruktionerne inklusion/eksklusion og integrering/marginalisering i den sociologiske iagttagelse«, *Dansk Sociologi* 1998, s. 21–37.

som et problem. Og vi behøver ikke engang at redegøre for, hvorfor et givet fænomen er et problem. Fx hvorfor det er et problem, at etniske minoriteter ikke deltager på lige fod med danskerne i foreningslivet, eller hvorfor det er et problem, at de etniske minoriteter ikke er så velbevandrede i dansk kultur og historie som danskerne selv. Det er tilstrækkeligt, at nogen oplever eller *føler*, at et givet fænomen er et problem, og kan beskrive det som et sådant. Effekten kan meget let blive, at der hele tiden flyttes rundt på undertrykkelsen i den forstand, at hver gang indvandrerne har forsøgt at flytte sig i forhold til en given ude/inde-position, så har *vi* i mellemtiden flyttet grænserne for, hvornår *vi* anser dem for at være ude eller inde. En individcentreret integrationsforståelse giver meget let medløb til symbolsk vold eller racisme, der handler om, at vi ønsker, at indvandrerne skal blive som os, fordi vi har et ubehag ved, at de er, som de er – at de er anderledes, uden at de nogensinde får en jordisk chance for at indfri vore krav og ønskemål.

Pointen er endelig, at dersom integrationen slet og ret handler om at flytte de etniske minoriteter over en grænse, så kan emergens kun sættes på dagsordenen som noget på en skala af mere eller mindre, hvorimod selve kvaliteten ved bevægelsen ikke kan tematiseres. Dette betyder, at procesbegreberne bliver indholdstomme eller fraværende. Vi kan kun udpege, hvor i processen vi er, men ikke selve processen som et gensidigt relationsforhold med en flydende og bevægelig meningskabelse. I stedet avles et forventningspres på de etniske minoriteter, der handler om, at *de* skal gøre en større indsats for at blive integrerede, dvs. blive som *os*, hvorved indvandrerne reelt underlægges en assimilationstvang. Hovedansvaret for integrationen overdrages med andre ord til indvandrerne selv.²³ Dette hindrer, at ekskluderingen synliggøres som en proces med aktører, som ekskluderer aktivt.

Hvem er de ekskluderende aktører i forhold til arbejdsmarkedet?

Hvis man ønsker, at flere indvandrere skal integreres på arbejdsmarkedet, er det nødvendigt, at man identificerer de faktorer, der er årsagen til, at indvandrerne i mindre omfang end danskerne er arbejdsmarkedsdeltagende, og at der handles på disse indsigter. For så vidt som man søger at indkredse udelukkelsesmekanismernes kausalteoretiske årsager, er der to veje at gå. Man kan forankre sine forklaringer i aktør og udbudsversus struktur og efterspørgselsbaserede forklaringshypoteser,²⁴ idet forskningen og

23. Thomsen.

24. Rosdahl, s. 4.

politikdannelsen på integrationsområdet dog næsten udelukkende har taget afsæt i aktør- og udbudssiden i fokuseringen på de faglige, sociale og personlige ressourcer og barrierer, der kendetegner den enkelte indvandrer.²⁵

Aktør- og udbudsorienterede forklaringer vil være tilbøjelige til at hævde, at lave deltagelsesgrader skyldes en form for selveksklusion, idet der henvises til, at indvandrerne ikke selv ønsker at deltage. Denne form for selveksklusion kan enten være kulturelt eller økonomisk betinget. Heroverfor vil struktur- eller efterspørgselsbaserede forklaringshypoteser være tilbøjelige til at tage udgangspunkt i eksklusivitetsbegrebet. Det karakteristiske ved eksklusivitet er således, at en eksklusiv eller privilegeret position kun kan nås ved eksklusion af dem, som den eksklusive gruppe måtte definere som uønskede.²⁶ Her er udgangspunktet, at udelukkelsen er en funktion af fordomme²⁷ blandt dem, der ekskluderer, og at fordommene institutionaliseres og manifesterer sig i politikker, der både reproducerer fordommene og indvandrerens udelukkelse fra arbejdsmarkedet. Pointen er imidlertid, at der altid er et sted, hvorfra udelukkelsen foretages.

Selveksklusion

Som frit handlende aktører vælger indvandrerne ikke at deltage på arbejdsmarkedet, fordi deres præferencer afviger fra de danske normer for deltagelse. En række indvandrerforskere mener således, at indvandrerne ikke har den samme arbejdsetik og -moral som danskerne, dels fordi de har en anden mentalitetsstruktur (kvinder har en husmodermentalitet),²⁸ dels fordi de har opretholdt kulturelle orienteringsmåder fra deres hjemland.²⁹ Danskerne har en stærk arbejdsorientering, hvilket kan tematiseres som 'work rich – time poor', mens indvandrere har en ikke-arbejdscenteret livsstil, hvilket

25. Margit Helle Thomsen & Mette Moes, *Kompetencer mellem kulturalisering og mangfoldighed. Om brugen og bedømmelsen af etniske minoriteters kompetencer og ressourcer på det danske arbejdsmarked*, Aalborg 2002.

26. Jf. fx Goodin.

27. Man skelner ofte mellem direkte eller indirekte, bevidste og tilsigtede eller ubevidste og utilsigtede fordomme og former for diskrimination (Birgit Møller & Lise Tøgeby, *Oplevet diskrimination. En undersøgelse blandt etniske minoriteter*, København 1999, s. 12). Direkte diskrimination refererer til, at indvandrere nægtes adgang til bestemte økonomiske goder på grund af deres etniske oprindelse, mens indirekte diskrimination foregår, når tilsyneladende neutrale systemer favoriserer etniske danskere frem for udlændinge.

28. Det er formentlig en selvforstærkende myte, at indvandrerkvinder har en husmodermentalitet. Nyere undersøgelser viser således, at indvandrerkvinderne gerne selv vil arbejde, og at de ofte støttes i ønsket af deres mand, jf. Sanne Ipsen, Ane Kolstrup & Henning Hansen, *Unge indvandrere uden for arbejdsstyrken i Københavns Kommune*, København 2006. Omvendt påpeger Karen Margrethe Dahl & Vibeke Jakobsen, *Køn, etnicitet og barrierer for integration*, København 2005, at kvinder, der opdrages til en 'hjemmekultur', vil få mere tid og være mere motiverede til skolearbejde, der i anden omgang kan fungere som en 'frigørelsesstrategi'.

29. Rosdahl.

kommer til udtryk som 'work poor – time rich'.³⁰ Det påstås endvidere, at demarkationen mellem 'work rich – time poor' versus 'work poor – time rich' skaber polariseringstendenser i samfundet, og at polariseringstendenserne understøttes af, at de etniske minoriteter i kraft af deres 'work poor – time rich'-præferencer vil være disponerede for at blive brugere eller klienter i velfærdsstaten.

Ifølge denne opfattelse underminerer indvanderne velfærdsstaten. Velfærdsstaten tvinges så at sige i knæ af en økonomisk overbelastning, der medfører et velfærdstab for de etniske danskere.³¹ Beregninger har vist, at indvandrere fra mindre udviklede lande over et livsforløb indebærer et underskud for de offentlige kasser, der er tre gange så stort som det, en gennemsnitlig dansker giver.³² Og det er meget vanskeligt at komme ud over dette problem. Som rationelle aktører skal indvanderne nemlig opleve, at gevinsten ved at lade sig integrere er større end omkostningerne ved at lade sig integrere.³³

Opfattelsen af, at velfærdsstaten tvinges i knæ, begrundes med, at ydelserne i socialdemokratiske velfærdsstater er universelle og relativt generøse.³⁴ At ydelserne er universelle og generøse, betyder ifølge Alan Wolfe & Jytte Klausen³⁵ og Birte Siim³⁶, at socialdemokratiske velfærdsstater er 'gode' til at håndtere ulighed, mens de til gengæld er meget 'dårligere' til at håndtere forskellighed. Omvendt er liberale velfærdsstater, fx USA og Canada, 'gode' til at håndtere forskellighed, men 'dårlige' til at håndtere lighed.

Man må bøje sig for disse påstande, i den forstand at rendyrkede liberalister alt andet lige er 'gode' til forskellighed. Fx har pseudonymet Mr. Smith i internetmagasinet *Liberator* formuleret, at den »indvandring, der ikke krænker vores negative rettigheder, har jeg ikke ret til at begrænse uden ved frivillig kontrakt at kompensere derfor«. ³⁷ Men man skal passe på ikke at forveksle rendyrket liberal ideologi med realt eksisterende liberale velfærdsstater, hvor USA er et utroligt dårligt valgt eksempel på et land, der er god til forskellighed. USA er formentlig et af de mest racistiske samfund i den vestlige kulturkreds. Som påvist af Loïc Wacquant³⁸ udgør afro-amerikanerne i det amerikanske

30. Se fx Ruth Emerek, »Migration, arbejdsliv og levevilkår«, *Marginalisering, integration, velfærd*, red. Jørgen Goul Andersen & Per H. Jensen, Aalborg 2001, s. 35–56.

31. Peter Nannestad, »Den svære integration«, *Ubekvemme udfordringer*, red. Peter Seeberg, Odense 2001, s. 13–30.

32. Velfærdskommissionen, *Oplæg: Fremtidens velfærd og globaliseringen*, København 2005, s. 2f.

33. Nannestad, »Den svære integration«, s. 25ff.

34. Tænkertanken, *Udlændinges integration i det danske samfund*, s. 9.

35. Alan Wolfe & Jytte Klausen, »Other People«, *Prospect* 2000, s. 28–32.

36. Birte Siim, »Medborgerskabets udfordringer – etniske minoritetskvinders politiske myndiggørelse«, Århus 2003.

37. *Liberator*, 18. marts 2002.

38. Loïc Wacquant, »The new 'peculiar institution': On the prison as surrogate ghetto«, *Theoretical Criminology*

samfund cirka 6 % af befolkningen, men cirka 50 % af tilgangen af nye fanger til fængselsvæsenet. Tilsvarende konstaterede Nils Christie³⁹ i starten af 1990'erne, at cirka 33 % (med stigende tendens) af alle afro-amerikanere i alderen 20–29 år i USA var under fængselsvæsenets kontrol som indsatte, prøveløsladte eller under tilsyn. Til gengæld boede cirka otte millioner (primært etnisk hvide) amerikanere i slutningen af 1990'erne i 'gated communities'.⁴⁰ Med afsæt i disse konstateringer er det svært at acceptere hypotesen om, at liberale velfærdsstater giver medløb til anerkendelse af forskellighed. Til gengæld tyder den stærke fokusering på arbejdsmarkedsdeltagelse i Danmark på, at man i Danmark anerkendes i kraft af, at man har en position i den samfundsmæssige arbejdsdeling.

Alligevel er det en udbredt opfattelse, at generøse velfærdsydelser i socialdemokratiske velfærdsstater vil underminere indvandrernes arbejdsudbudsbeslutning, fordi rationelle aktører ikke vil arbejde, hvis det bedre kan betale sig at indkassere offentlige ydelser frem for at arbejde. Ifølge denne tankegang skyldes den manglende integration, at mange udlændige har for få økonomiske incitamentter til at komme i ordinær beskæftigelse.⁴¹

Man kan omgå disse problemstillinger ved at sænke de velfærdsstatslige ydelser, hvilket skete pr. 1. juli 2002, hvor starthjælpen blev introduceret. Starthjælpen er en særlig lav ydelse for personer, der ikke har opholdt sig i Danmark i mindst syv år i løbet af de sidste otte år. Starthjælpen bygger på forestillinger om, at indvandrere vil øge deres jobsøgningsaktivitet – og komme i arbejde – hvis de økonomiske incitamentter optimeres. Men starthjælpen kan også have en anden begrundelsessammenhæng. Nogle marginaliseringsforskere mener således,⁴² at man ikke kan anse personer for marginaliserede, hvis disse foretrækker ikke at deltage, hvilket ifølge ovenstående netop gør sig gældende for dem, der har præferencerne 'time rich – work poor'. Disse persongrupper lever ikke op til det danske samfunds normative idealer, der ifølge Ruth Emerek⁴³ kan formuleres på følgende måde: »[M]an har rettigheder, fordi man bidrager«. Med afsæt i disse idealer kan der foretages en sondring mellem to grupper indvandrere: dem, der aktivt bestræber sig på at komme ind på arbejdsmarkedet, dvs. fungerer som aktive og

logy 2000, s. 377–389.

39. Nils Christie, *Kriminalitetskontrol som industri. På vej mod Gulag, vestlig stil*, København 1996.

40. Edward Blakely & Mary Gail Snyder, *Fortress America. Gated Communities in the United States*, Washington DC 1997.

41. Jf. Tænketanken, *Indvandring, integration og samfundsøkonomi*; Hummelgaard, »Integration af indvandrere på arbejdsmarkedet«.

42. Se fx Asbjørn Johannesen, *Marginalisering og ekskludering – samme eller forskellige fenomener*, Oslo 1997.

43. Emerek, »Migration, arbejdsliv og levevilkår«.

selvberørende medborgere,⁴⁴ og dem, der ikke lægger alle kræfter i at få et arbejde. De sidstnævnte grupper kan majoritetsbefolkningen tillade sig at betragte som irrelevante – 'de bidrager ikke' – og denne optik kan legitimere starthjælpen. Men starthjælpen har tilsyneladende ikke de ønskede effekter. Det er kun et mindretal af starthjælpsmodtagerne, der er kommet i arbejde. I stedet har starthjælpen afstedkommet væsentlige materielle afsavn i flygtningefamilierne.⁴⁵

Et andet problem er, at indvanderne udelukker sig selv, fordi de stiller for høje lønkrav, der institutionelt er fæstnet i den høje mindsteløn i Danmark.⁴⁶ Hypotesen er, at indvanderens produktivitet er så lav, at de ikke bidrager til produktionsresultatet i et sådant omfang, at dette berettiger til mindstelønnen. En oplagt vej at gå ville derfor være (selektivt) at sænke mindstelønningerne. Dette har dog hidtil ikke været socialt acceptabelt. I stedet har man søgt at gøre indvanderne mere produktive, og disse bestræbelser har på forskningsfronten givet medløb til et væld af analyser, der udpeger indvanderens manglende erhvervs erfaring og erhvervsuddannelse mv. som årsagerne til, at de ikke kan begå sig på det danske arbejdsmarked.⁴⁷ Desuden er det blevet påpeget, at indvandrere på grund af manglende sprogkundskaber mv.⁴⁸ er besværlige at have ansat eller at arbejde sammen med. Dvs. at der er store transaktionsomkostninger forbundet med at inkludere indvanderne på en dansk arbejdsplads.⁴⁹ Men integrationsproblemerne kan ifølge disse hypoteser løses, hvis indvanderne selv udviser den rette vilje til at lade sig uddanne og i øvrigt tilegner sig det danske sprog o.a.

De eksklusive principper

Efterspørgsels- og strukturorienterede forklaringer fokuserer på 'social closure'-processer, der udelukker særlige etniske grupper fra deltagelse fra arbejdsmarkedet.⁵⁰ Denne

44. Se fx Per H. Jensen & Birgit Pfau-Effinger, »Active citizenship – the changing face of welfare«, *The Changing Face of Welfare: Consequences and Outcomes from a Citizenship Perspective*, red. Jørgen Goul Andersen, Anne-Marie Guillemard, Per H. Jensen & Birgit Pfau-Effinger, Bristol 2005, s. 1–14.

45. Jf. Mette Blauenfeldt, Henning Hansen & Adam Johansen, *Flygtninge på starthjælp*, København 2006.

46. Hummelgaard, »Integration af indvandrere på arbejdsmarkedet«; Hummelgaard, »Hvordan kan flere indvandrere komme i arbejde?«

47. Vibeke Jakobsen, »Marginalisering og integration? Indvandrere på det danske arbejdsmarked 1980–1996«, *Tidsskrift for arbejdsliv* 2000, s. 19–37; Vibeke Jakobsen, *Uddannelse og dansk kundskaber. Om uddannelse og dansk kundskabers betydning for etniske minoriteters integration i det danske arbejdsmarked*, Aalborg 2002; Hummelgaard, »Integration af indvandrere på arbejdsmarkedet«; Dahl & Jakobsen; Tænk tanken, *Udlændinge på ungdomsuddannelserne – frafald og faglige kundskaber*, København 2005.

48. Hummelgaard, »Integration af indvandrere på arbejdsmarkedet«; Møller & Rosdahl.

49. Peter Nannestad, *Solidaritetsens pris. Holdninger til indvandrere og flygtninge i Danmark 1987–1993*, Århus 1999, s. 45ff.

50. John Rex, *Race and Ethnicity*, Milton Keynes 1986.

synsvinkel er forankret i en webersk forståelsesramme. Fx skelnede Max Weber⁵¹ mellem 'åbne' og 'lukkede' relationer på arbejdsmarkedet. Åbne arbejdsmarkeder inkluderer alle, der selv ønsker, og som er i stand til, at deltage,⁵² mens lukkede arbejdsmarkeder ekskluderer eller begrænser deltagelsen for særlige (fuldt fungible) persongrupper.

At særlige grupper afskæres fra deltagelse på arbejdsmarkedet, er bl.a. tematiseret i de såkaldte segmenteringsteorier,⁵³ der opstod i USA i slutningen af 1960'erne, hvor man gennem nye velfærdsstatslige initiativer (bl.a. uddannelse) søgte at skabe 'the great society'. Det viste sig imidlertid, at de velfærdsstatslige politikker havde meget begrænsede effekter. Der eksisterede mellem forskellige etniske grupper en stabil struktur af ulighed, som velfærdsstaten ikke kunne slå hul på. Segmenteringsteoriene opstod i et forsøg på at forklare årsagerne til velfærdsstatens begrænsede manøvre muligheder, og segmenteringsteoriernes budskab er, at den stabile struktur af ulighed skyldes økonomiske, sociale og institutionelle segmentdannelser på arbejdsmarkedet.

Økonomiske segmentdannelser har rod i økonomiens organiseringsformer. Man skelner sædvanligvis mellem en kernesektor og en periferisektor.⁵⁴ Kernesektoren er karakteriseret ved relativt store, kapitalintensive og højteknologiske virksomheder, der opererer på stabile produktmarkeder, hvor de ikke i særlig grad er konkurrenceudsatte. Derfor er arbejdskraften stabilt beskæftiget og vellønnet. Modsat er periferisektoren kendetegnet ved at bestå af små og arbejdskraftintensive virksomheder, der anvender traditionel teknologi – kravene til arbejdskraftens kvalifikationer er små – og virksomhederne er i meget høj grad konkurrenceudsatte. Omkostningsreduktioner og evnen til at underbyde andre virksomheder er vigtige konkurrenceparametre. Derfor er lønningerne lave (evt. deklarerer det lønnede arbejde slet ikke), og arbejdskraften ustabil beskæftiget.⁵⁵

I den perifere sektor er der små adgangsbarrierer.⁵⁶ Den perifere sektor skaber mulighederne for, at der kan opstå etniske nicheøkonomier, fx i form af etniske restauran-

51. Max Weber, *Economy and Society*, California 1978, s. 43.

52. Fx kan man trods alle gode hensigter ikke forvente, at svært traumatiserede flygtninge er i stand til at deltage på arbejdsmarkedet.

53. Se fx Arne L. Kalleberg & Aage B. Sørensen, »The sociology of labor markets«, *Annual Review of Sociology* 1979, s. 351–379; Thomas P. Boje & Christian P. Toft, *Arbejdsmarkeder og segmenteringsteorier*, Aabenraa 1989; Robert McNabb & P. Ryan, »Segmented Labour Markets«, *Current Issues in Labour Economics*, red. D. Sapsford & Z. Tzannatos, Basingstoke 1990.

54. Kerne- og periferisektoren udgør ikke nødvendigvis forskellige industrigræne eller forskellige økonomiske sektorer. Kerne- og periferisektorerne kan også findes inden for den samme arbejdsplads. Fx kan en højteknologisk medicinalvirksomhed have en transportafdeling, der er lavteknologisk og arbejdsintensiv.

55. Se også Michael Rosholm, Kirk Scott & Leif Husted, *The Times They Are A-Changin. Organizational Change and Immigrant Employment Opportunities in Scandinavia*, Århus 2000.

56. Se fx Shahamak Rezaei, *Det duale arbejdsmarked i et velfærdsstatsligt perspektiv – et studie af dilemmaet mellem uformel økonomisk praksis og indvandreteres socio-økonomiske integration*, Roskilde 2003.

ter.⁵⁷ De etniske nicheøkonomier opstår, fordi indvandrere udelukkes fra det ordinære arbejdsmarked. Derfor vælger de – 'as a last resort'⁵⁸ – at etablere virksomheder på beskæftigelsesområder, hvor adgangsvejene er 'åbne', og etableringsomkostningerne er små.⁵⁹ De markeder og markedssegmenter, som indvandrere har adgang til, er ifølge Shahamak Rezaei⁶⁰ detailhandelen (fx kiosker og grønthandlere), engroshandelen, restaurationsbranchen og andre brancher med serviceerhverv, fx rengøring og taxikørsel. Dette stemmer ikke helt overens med Jan Hjarnø & Torben Jensens studier,⁶¹ der har vist, at store virksomheder diskriminerer mindre end små virksomheder, og at offentlige virksomheder har en lavere diskriminationsgrad end de private.

De økonomiske segmentdannelser har især mulighed for at udfolde sig, når ledigheden er høj. Dette viser sig bl.a. ved, at indvandrernes tilknytning til arbejdsmarkedet er lav, hvis de er bosat i kommuner med høj ledighed, mens arbejdsmarkedstilknytningen er høj i kommuner med lav ledighed.⁶² Med andre ord er udviklingen i ledigheden en meget afgørende faktor for beskæftigelsesmulighederne blandt etniske minoriteter.

Sociale segmentdannelser opstår som følge af direkte former for diskrimination, og dette fænomen udgør ifølge regeringen⁶³ et reelt problem i forhold til indvandrernes integration på arbejdsmarkedet. Arbejdsgiverne diskriminerer i ansættelsesprocesserne, fordi de ikke ønsker, at personer med anden etnisk oprindelse er ansat på deres virksomhed. Denne form for diskrimination kan forekomme økonomisk irrationel. Økonomisk teori vil dog forklare diskriminationen med, at de ulemper, som den enkelte arbejdsgiver oplever ved ikke at ansætte indvandrere, er mindre end ubehaget ved at ansætte en person med anden etnisk oprindelse. *Børsens Nyhedsmagasinet* fandt i 2000 gennem telefoninterview med 200 personalechefer, at virksomhederne i betragtelig grad bedriver ansættelsesdiskrimination.⁶⁴ Undersøgelser viser endvidere, at det

57. Mette Thunø, »Myten om den kinesiske entreprenørånd: etnicitet og kønsrelationer blandt kinesiske indvandrere i Danmark«, *Kvinder, køn & forskning* 1998, s. 28–39.

58. Jf. Kræn Blume Jensen, Helena Skyt Nielsen, Mette Ejrnæs & Allan Würtz Jensen, *Self-Employment Among Immigrants: A Last Resort?*, Århus 2003.

59. Et af paradeeksemplerne er de kinesiske grillbarer og restauranter. Fremkomsten af etniske nicheøkonomier betyder også, at de etniske minoriteter kan undgå kontakt til det omkringliggende samfund, hvilket producerer mulighederne for fremkomsten af et kupesamfund.

60. Rezaei, s. 18.

61. Jan Hjarnø & Torben Jensen, *Diskrimineringen af unge med indvandrerbaggrund ved jobsøgning: dansk national rapport efter oplæg fra ILO*, Esbjerg 1997.

62. Signe Hald Andersen & Eskil Heinesen, *Ikke-vestlige indvandreres integration på arbejdsmarkedet*, København 2006; Mette Gøtz, Eskil Heinesen, Leif Husted & Signe Hald Andersen, *Benchmarkingsanalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges selvforsørgelse 1999–2005*, København 2006.

63. Regeringen, *Handlingsplan til fremme af ligebehandling og mangfoldighed og til bekæmpelse af racisme*, København 2003; Lise Tøgeby, *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*, Århus 2003; Dahl & Jakobsen.

64. *Børsens Nyhedsmagasinet* 2000.

ved enslydende kvalifikationer er betydeligt nemmere for personer med en dansk baggrund at blive indkaldt til en ansættelsessamtale end etniske minoriteter.⁶⁵ Og hvis man spørger indvandrerne selv, oplever cirka 39 %, at de diskrimineres i forbindelse med jobsøgning på arbejdsmarkedet.⁶⁶

Arbejdsgiverne diskriminerer, fordi de selv har en 'smag' for diskrimination, fordi deres ansatte ikke vil arbejde sammen med andre etniske minoriteter, eller fordi deres kunder ikke ønsker at blive betjent af en person med anden etnisk oprindelse. Sidstnævnte udgave af diskrimination har på det seneste antaget spektakulære former. Fx er det i flere omgange kommet frem i dagspressen, at det hos taxaselskaberne er muligt at bestille 'hvide taxier'.⁶⁷ Et andet eksempel er sagen om, hvorvidt det er acceptabelt, at kassedamer bærer tørklæde eller ej. Denne sag startede i 1999, hvor de store butikskæder såsom FDB, Aldi, Magasin og Dansk Supermarked besluttede, at de ikke ville ansætte eller benytte kassedamer, der bærer tørklæde, hvilket i 2005 blev sanktioneret af Højesteret.⁶⁸ Endelig kan nævnes, at kunder tilsyneladende ikke ønsker at få behandlet tænder af personer med anden etnisk herkomst. I hvert fald viste en række artikler i dagbladene omkring år 2000, at det er umuligt for tandlæger med mørkt hår og mørk hud at finde beskæftigelse i Danmark. Mange akademikere (tandlæger, læger, ingeniører mv.) af anden etnisk herkomst, der er uddannet i Danmark, vælger derfor at slå sig ned i udlandet.⁶⁹ Der er argumenteret for, at mangfoldighedsledelse kan stimulere ansættelse af indvandrere og oven i købet være en god forretning.⁷⁰ Mangfoldighedsledelse tager dog kun fat på en af flere årsager til ansættelsesdiskriminationen.

Et er problemerne for indvandrerne med at komme i arbejde. Noget andet er, hvordan indvandrerne behandles, hvis de skulle være så heldige at komme i beskæftigelse. Internt på virksomhederne bliver indvandrerne ofte placeret nederst på jobstigerne og i statushierarkierne, også selvom de har samme kvalifikationer som de etniske danskere.⁷¹ Dette bidrager til at skabe *os-dem*-relationer. *Os*, dvs. kernearbejdskraften, gives

65. Hjarnø & Jensen.

66. Gunnar Viby Mogensen & Poul Chr. Matthiessen, *Mislykket integration*, København 2000.

67. Se fx *Fyens Stiftstidende* den 11. november 2003 og 5. april 2004; *Jyllands-Posten* den 12., 13. og 28. november 2003; *Politiken* den 12. november 2003; *Berlingske Tidende* den 13. november 2003; *Urban* den 2. og 23. januar 2004.

68. Se fx *Berlingske Tidende* den 19. december 2003; *Politiken* den 19. december 2003 og 22. januar 2005; *Jyllands-Posten* den 16. februar 2001 og 22. januar 2005; *Information* den 3. december 2005 og 12. april 2006.

69. Se fx *Politiken* den 16., 17. og 19. januar 2000; *Jyllands-Posten* den 8. januar 2000 og den 26. maj 2001; *Information* den 10. november 1999 og den 21. juni 2005.

70. Benedikte Jacobs, Dorte Cohr Lützen & Elisabeth Plum, *Mangfoldighed som virksomhedsstrategi. På vej mod den inkluderende organisation*, København 2001; Jeannette Lemmergaard, »Integration på arbejdsmarkedet sker ikke automatisk«, *Samfundøkonomen* 2003, s. 20–26.

71. Hjarnø & Jensen, s. 28ff; Thomsen & Moes, s. 17; Rosdahl, s. 12.

privilegier og gunstbevisninger, og disse gunstbevisninger skaber tætte loyalitetsbånd mellem virksomheden og den ansatte. Til gengæld sker der en selvdisciplinering af *de andre*, fordi de befinder sig i underordnede og 'åbne' jobpositioner og derfor til enhver tid er substituerbare. Den samlede effekt er, at arbejdsgiverne sikres fuld kontrol med arbejdsprocesserne.

Institutionelle segmentdannelser opstår, dels fordi man inden for den offentlige sektor stiller særlige uddannelseskrav i forbindelse med besættelsen af ledige stillinger (sygeplejersker, læger, jurister mv.), dels fordi fagbevægelsen forsøger at skabe knaphed på arbejdskraft, dvs. begrænse tilgangen til faget, som led i den faglige kamp. Det prototypiske eksempel på institutionelle segmentdannelser er, at indvandrere ikke kan få anerkendt og/eller anvendt deres uddannelse fra hjemlandet.⁷² Det er estimeret, at op mod 14.500 veluddannede udlændinge fastholdes i arbejdsløshed i Danmark, fordi deres eksamenspapirer ikke anerkendes.⁷³ Et eksempel på dette er, at der i 2001–2002 var omkring 50 dyrlæger fra Rusland, Polen, Serbien, Bosnien, Irak, Iran etc., der gik arbejdsløse eller var beskæftigede som rengøringsassistenter o.l., fordi deres dyrlægeuddannelse ikke anerkendtes af de danske myndigheder. Samtidig var der en katastrofal mangel på dyrlæger i slagteriernes fødevarekontrol, hvilket truede med at indskrænke kødproduktionen. Denne trussel gjorde, at noget, der ikke tidligere kunne lade sig gøre, pludselig lod sig gøre. En stor andel af de udenlandske dyrlæger blev ansat på slagterierne. For dog at bevare illusionen om, at deres uddannelse fra hjemlandet ikke rigtigt duede, blev forudsætningen for ansættelsen, at de gennemgik et lynkursus, der autoriserede dem til at arbejde på danske slagterier.⁷⁴

Det offentlige er en ansættelsesmyndighed; det offentlige afgør spørgsmålet om, hvilke uddannelser der kan godkendes i Danmark, og med integrationsloven fra 1999 fik det offentlige, dvs. kommunerne, overdraget integrationsansvaret for flygtninge og indvandrere i de første tre år, efter at de har fået opholdstilladelse. Med afsæt i integrationsloven kan kommunerne anvende en række instrumenter (sprogundervisning, handlingsplaner mv.) med henblik på at starte og stimulere integrationsprocessen. Der er dog store kommunale forskelle, med hensyn til hvor hurtigt indvandrerne kommer i arbejde i de forskellige kommuner. Dette kan som før nævnt skyldes forskellige ledighedsgrader i forskellige kommuner. Men det skyldes også, at integrationsloven er iværksat i meget forskelligt omfang i de enkelte kommuner. Generelt vurderer Søren

72. Hummelgaard, »Integration af indvandrere på arbejdsmarkedet«; Rosdahl, s. 11.

73. Jf. fx *Jyllands-Posten*, den 1. marts 2006.

74. Se fx *Jyllands-Posten* den 23. september 2002 og 24. februar 2003; *Fyens Stiftstidende* den 13. november 2001 og den 4. november 2002.

Winter,⁷⁵ Eskil Heinesen, Søren C. Winter, Ina Risom Bøge & Leif Husted⁷⁶ og Mette Gørtz, Eskil Heinesen, Leif Husted & Signe Hald Andersen,⁷⁷ at kommunerne ikke helt lever op til de krav, som integrationsloven stiller til dem. Alt andet lige betyder disse institutionelle mangler, at nytilkomne indvandrere ikke kommer i beskæftigelse i den hastighed, som en mere effektiv beskæftigelsesrettet indsats ville have muliggjort.

Konklusion

Integrationsbegrebet er skrevet ind i det landskab, der er skabt af den klassiske sociologi, og i den sociologiske tradition refererer disintegration til tilstande, hvor det enkelte individ har tabt orienteringsevnen og selvopretholdelsesdriften, og hvor samfundet som helhed trues af opløsning bl.a. på grund af sociale konflikter og norm- og lovløshed. Som kontrast hertil opererer man i policyorienterede analysetilgange, der i betydelig grad er inspireret af fagøkonomiske tænkemåder, med mere enkle og instrumentelle integrationsbegreber, idet integrationen ganske enkelt beskrives i termer af tilknytningsgrader til arbejdsmarkedet. Dog har de policyorienterede tilgange også været lydøre i forhold til det politiske systems fremmedfjendske indvandrerdiskurs, der især har været anført af Dansk Folkeparti. Med afsæt i denne diskurs er der rejst krav om, at indvanderne skal integreres i samfundet som helhed.

Policyorienterede anbefalinger, der udpeger nye og mere effektive instrumenter i integrationsindsatsen, er sædvanligvis indlejret i kausalteoretiske ræsonnementer. Der er dog ikke fuld enighed om, hvad det er for kausalitetsforhold, der kan forklare den manglende integration. Den policyorienterede integrationsforskning martres af samfundsvidenskabernes traditionelle dualismer, dvs. dualismen mellem aktør versus struktur, udbud versus efterspørgsel, individorientering versus samfundsorientering etc. Valg af ståsted og synsvinkel giver medløb til vidt forskellige problemdefinitioner og løsningsforslag.

Hvis man fokuserer på udbuds- eller efterspørgselsfaktorer, produceres forskellige forklaringsmønstre, når det drejer sig om at klargøre, hvorfor indvanderne overhovedet kommer til Danmark. I et udbudsorienteret perspektiv beskrives indvanderens ankomst som en funktion af deres nyttemaksimerende adfærd, dvs. de kommer, fordi de ønsker at få andel i de vestlige samfunds rigdomme. I et efterspørgselsperspektiv

75. Søren C. Winter, *Kommunernes integrationsindsats efter den ny integrationslov*, Aalborg 2002.

76. Eskild Heinesen, Søren C. Winter, Ina Risom Bøge & Leif Husted, *Kommunernes integrationsindsats og integrations succes*, København 2004.

77. Gørtz, Heinesen, Husted & Andersen.

betones derimod, at indvanderne så at sige trækkes til Europa, hvor de indplaceres i underordnede positioner i lavproduktive og/eller tilbagestående erhvervsgrøner, og at de vesteuropæiske samfundsøkonomier ville bryde sammen uden indvandringen.⁷⁸

Aktør- og strukturforklaringer giver helt forskellige bud på, hvorfor indvanderne i mindre grad end danskerne er deltagende på arbejdsmarkedet. En aktørorienteret forklaringsramme vil hævde, at integrationsproblemet ligger hos indvanderne selv. Den manglende integration skyldes, at de ikke tilpasser sig arbejdsmarkedets behov. Til gengæld vil strukturorienterede forklaringsansatser udpege 'os selv' som de aktører, der aktivt ekskluderer indvanderne fra arbejdsmarkedet. Når vi danskere ekskluderer de fremmede, gør vi det i vore egenskaber som arbejdsgivere, medarbejdere, kunder, fagforeningsmedlemmer osv.

Individ- versus samfundsorienterede tilgange har helt forskellige opfattelser af, hvad integrationen af indvanderne mere præcist skal gå ud på. I en individcentreret integrationsforståelse er det den persongruppe (magthaverne), der får lov til at beskrive midtpunktet for diskussionen ('gennemsnitsdanskerens livsførelse'), der kan tildele 'de andre' bestemte roller, hvilket åbner for en betydningstillæggelse af integrationsmålsætningen og kravene, der er legio. Kun skammen i livet sætter grænser for, i hvor mange dimensioner og på hvor mange livsområder vi kan kræve, at 'de andre' skal blive som 'os'. Dette er modsat en samfundsorienteret integrationsforståelse, der søger at forankre integrationsmålsætningen og integrationsinstrumenterne i grundforestillinger om samfundet.

De modstridende forklaringer, dvs. udbud versus efterspørgsel, individ versus samfund, aktør versus struktur, udelukker gensidigt hinanden. Fx kan man i et aktør-struktur-perspektiv ikke både påstå, at hvis man tilføjer indvanderne nye og flere kvalifikationer, så vil de få job, og samtidig påstå, at uanset hvilke kvalifikationer indvanderne erhverver sig (som tandlæge, dyrlæge osv.), så kommer de ikke ind på arbejdsmarkedet og/eller fastholdes i underordnede stillingskategorier.

Generelt er der en tendens til, at aktør- og individforklaringer er fremherskende i det politiske system og dominerer de policyorienterede forskningsaktiviteter i forhold til integrationen af indvanderne, hvilket favoriserer en teknikaliseret opfattelse af det sociale. Integrationen gøres til et spørgsmål om at indkredse de mest 'smarte' og 'effektive' integrationsinstrumenter, der på kortest tid kan omforme, forandre eller resocialisere indvanderne, så *de* bedre 'passer ind' på det danske arbejdsmarked og i

⁷⁸ Emilio Reyneri, »Immigration and the underground economy in new receiving South European countries: manifold negative effects, manifold deep-rooted causes«, *International Review of Sociology* 2003, s. 117-143.

det danske samfund som helhed. Dermed ekskluderer aktør- og individforklaringer de ekskluderedes synsvinkel. Integrationsstrategier, der bygger på aktør- og individforklaringer, ignorerer med andre ord indvandrernes smerte ved at forlade deres hjemland, familie osv.⁷⁹ Derfor er der et behov for at *irritere* de policyorienterede forskningsaktiviteter ved at stille kontraintuitive spørgsmål. Svarene på denne type spørgsmål er dog sjældent klare, når det drejer sig om at levere policyorienterede handlingsstrategier og handlingsalternativer. Men de er stærke, når det drejer sig om at åbne for nye erkendelser og indsigter.

Summary

Immigrants and dimensions of integration in a policy-oriented perspective

This article discusses the integration of immigrants (1) on the labour market and (2) in society as a whole from the analytical perspective of policy and the state. The task is to explore how policy-oriented integration research ascribes meaning to the concepts of inclusion and exclusion in relation to the immigrant problem, and whether this ascription of meaning and its concomitant problem definitions and suggested solutions are grounded in the traditional dualisms of the social sciences, such as actor–structure, individual–society, supply–demand, etc. Depending on one’s stance, the lack of integration is blamed on immigrants lacking the ability and the will to adapt, or on us (ethnic Danes) not giving them access to society and the labour market. The article ends by recommending that we try to overcome the traditional dualisms by asking counterintuitive questions, which might not be so good at providing strategies for action, but which are strong when it comes to achieving new perceptions and insights.

Referencer

- Andersen, Signe Hald & Heinesen, Eskil, *Ikke-vestlige indvandreres integration på arbejdsmarkedet*, AKF forlaget, København 2006
- Blakely, Edward J. & Snyder, Mary Gail, *Fortress America. Gated Communities in the United States*, Brookings Institution Press, Washington DC 1997
- Blauenfeldt, Mette, Hansen, Henning & Johansen, Adam, *Flygtninge på starthjælp*, CASA, København 2006

79. Se fx Annick Prieur, *Balansekunstnere. Betydningen av innvandrerbakgrunn i Norge*, Oslo 2004.

- Boje, Thomas P. & Toft, Christian P., *Arbejdsmarkeder og segmenteringsteorier*, Institut for grænseregionsforskning, Aabenraa 1989
- Born, Asmund W. & Jensen, Per H., »Privilegering af perspektiver – en refleksion over begrebskonstruktionerne inklusion/eksklusion og integrering/marginalisering i den sociologiske iagttagelse«, *Dansk Sociologi*, 9. årg, nr. 2, s. 21–37 1998
- Børsens Nyhedsmagasin*, 21. februar 2000
- Christie, Nils, *Kriminalitetskontrol som industri. På vej mod Gulag, vestlig stil*, Hans Reitzels Forlag, København 1996
- Dahl, Karin Margrethe & Jakobsen, Vibeke, *Køn, etnicitet og barrierer for integration*, SFI, København 2005
- Ejrnæs, Morten, *Etniske minoriteters tilpasning til livet i Danmark – forholdet mellem majoritetssamfundet og etniske minoriteter*, AMID Working Paper Series 18, Aalborg Universitet, Aalborg 2002
- Emerek, Ruth, *Integration – eller inklusion? Den danske diskussion om integration*, AMID Working Paper Series 31, Aalborg Universitet, Aalborg 2003
- Emerek, Ruth, »Migration, arbejdsliv og levevilkår«, *Marginalisering, integration, velfærd*, red. Jørgen Goul Andersen & Per H. Jensen, Aalborg Universitetsforlag, Aalborg 2001, s. 35–56
- Goodin, Robert L., »Inclusion and exclusion«, *Archives Européenes de Sociologie*, Tome 37, 1996, s. 343–371
- Gørtz, Mette, Heinesen, Eskil, Husted, Leif & Andersen, Signe Hald, *Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges selvforsørgelse 1999–2005*, AKF forlaget, København 2006
- Hamburger, Charlotte, *Assimilation eller integration? Dansk indvanderpolitik og tyrkiske kvinder*, Politica, Århus 1989
- Hamburger, Charlotte, »Etniske minoriteter og social integration«, *Social Integration*, red. L. Zeuner, Socialforskningsinstituttet, København 1997
- Heinesen, Eskil, Winter, Søren C., Bøge, Ina Risom & Husted, Leif, *Kommunernes integrationsindsats og integrationssucces*, AKF Forlaget, København 2004
- Hjarnø, Jan & Jensen, Torben, *Diskrimineringen af unge med indvandrerbaggrund ved jobsøgning: dansk national rapport efter oplæg fra ILO*, Papers, Migration nr. 2, Sydjysk Universitetsforlag, Esbjerg 1997
- Hummelgaard, Hans, »Integration af indvandrere på arbejdsmarkedet«, *Samfundsøkonomen*, nr. 8, 2003, s. 11–19
- Hummelgaard, Hans, »Hvordan kan flere indvandrere komme i arbejde?«, *Samfundsøkonomen*, nr. 1, 2006, s. 15–19
- Ipsen, Sanne, Kolstrup, Ane & Hansen, Henning, *Unge indvandrere uden for arbejdsstyrken i*

- Københavns Kommune, CASA, København 2006
- Jacobs, Benedikte, Lützen, Dorte Cohr & Plum, Elisabeth, *Mangfoldighed som virksomhedsstrategi. På vej mod den inkluderende organisation*, Gyldendal Uddannelse, København 2001
- Jakobsen, Vibeke, »Marginalisering og integration? Indvandrere på det danske arbejdsmarked 1980–1996«, *Tidsskrift for arbejdsliv*, nr. 2, 2000, s. 19–37
- Jakobsen, Vibeke, *Uddannelse og danskundskaber. Om uddannelse og danskundskabers betydning for etniske minoriteters integration i det danske arbejdsmarked*, AMID Working Paper Series 10, Aalborg Universitet, Aalborg 2002
- Jensen, Kræn Blume, Nielsen, Helena Skyt, Ejrnæs, Mette & Jensen, Allan Würtz, *Self-Employment among Immigrants: A Last Resort?*, University of Aarhus Economics Working Paper nr. 2003–13, Aarhus Universitet, Århus 2003
- Jensen, Per H. & Pfau-Effinger, Birgit, »Active citizenship – the changing face of welfare«, *The changing Face of Welfare: Consequences and Outcomes from a Citizenship Perspective*, red. Jørgen Goul Andersen, Anne-Marie Guillemard, Per H. Jensen & Birgit Pfau-Effinger, Policy Press, Bristol 2005, s. 1–14
- Johannesen, Asbjørn, *Marginalisering og ekskludering – samme eller forskellige fenomener*, HiO Notat 1997:6, Oslo College 1997
- Kalleberg, Arne L. & Aage B. Sørensen, »The sociology of labor markets«, *Annual Review of Sociology*, 5, 1979, s. 351–379
- Lemmergaard, Jeannette, »Integration på arbejdsmarkedet sker ikke automatisk«, *Samfundsøkonomen*, nr. 8, 2003, s. 20–26
- McNabb, Robert & Ryan, P., »Segmented Labour Markets«, *Current Issues in Labour Economics*, red. D. Sapsford & Z. Tzannatos, MacMillan, Basingstoke 1990
- Mikkelsen, Flemming, *Integrationens paradoks*, Catinet, København 2001
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, *Integrationsforskningen i Danmark 1980–2002*, København 2002
- Mogensen, Gunnar Viby & Poul Chr. Matthiessen, *Mislykket integration*, Spektrum, København 2000
- Mouzelis, Nicos, »Strategies of integration and socio-cultural differentiation«, CID studies, nr. 11, København 1995
- Møller, Birgit & Tøgeby, Lise, *Oplevet diskrimination. En undersøgelse blandt etniske minoriteter*, Nævnet for Etnisk Ligestilling, København 1999
- Møller, Simon Skovgaard & Rosdahl, Anders, *Indvandrere i job*, Socialforskningsinstituttet, København 2006
- Nannestad, Peter, *Solidaritetsens pris. Holdninger til indvandrere og flygtninge i Danmark 1987–1993*, Aarhus Universitetsforlag, Århus 1999

- Nannestad, Peter, »Den svære integration«, *Ubekvemme udfordringer*, red. Peter Seeberg, Odense Universitetsforlag, Odense 2001, s. 13–30
- Prieur, Annick, *Balansekunstnere. Betydningen av innvandrerbakgrunn i Norge*, Pax, Oslo 2004
- Regeringen, *Regeringens vision og strategier for bedre integration*, København 2003
- Regeringen, *Handlingsplan til fremme af ligebehandling og mangfoldighed og til bekæmpelse af racisme*, København 2003
- Regeringen, *En ny chance til alle – regeringens integrationsplan*, Ministeriet for Flygtninge, Indvandre og Integration, København 2005
- Rex, John, *Race and Ethnicity*, Open University Press, Milton Keynes 1986
- Reyneri, Emilio, »Immigration and the underground economy in new receiving South European countries: manifold negative effects, manifold deep-rooted causes«, *International Review of Sociology*, vol. 13, nr. 1, 2003, s. 117–143
- Rezaei, Shahamak, *Det duale arbejdsmarked i et velfærdsstatsligt perspektiv – et studie af dilemmaet mellem uformel økonomisk praksis og indvanderes socio-økonomiske integration*, Roskilde Universitetscenter, Institut for Samfundsvidenskab & Erhvervsøkonomi, Roskilde 2003
- Rosdahl, Anders, *Integration på arbejdsmarkedet af ikke vestlige indvandrere og efterkommere*, Socialforskningsinstituttet, arbejdsrapport 14, København 2006, s. 206
- Rosholm, Michael, Scott, Kirk & Husted, Leif, *The Times They Are A-Changin. Organizational Change and Immigrant Employment Opportunities in Scandinavia*, CLS arbejdsrapport 00–07, Århus 2000
- Siim, Birte, *Medborgerskabets udfordringer – etniske minoritetskvinders politiske myndiggørelse*, Magtudredningen, Århus 2003
- Statistisk tiårsoversigt 1999*, Danmarks Statistik, København 1999
- Sørensen, Jørgen Würtz, *Assimilation/integration. Begreber, ideologi og politik*, arbejdsrapport, Center for Kulturforskning, Aarhus Universitet, nr. 36, 1989
- Thomsen, Margit Helle, »Integration – fra halve løsninger til helhedsorientering?«, *Mangfoldighed?* red. Margit Helle Thomsen, Hans Reitzels Forlag, København 2004, s. 15–58
- Thomsen, Margit Helle & Moes, Mette, *Kompetencer mellem kulturalisering og mangfoldighed. Om brugen og bedømmelsen af etniske minoriteters kompetencer og ressourcer på det danske arbejdsmarked*, AMID Working Paper Series 9, Aalborg Universitet, Aalborg 2002
- Thunø, Mette, »Myten om den kinesiske entreprenørånd: etnicitet og kønsrelationer blandt kinesiske indvandrere i Danmark«, *Kvinder, køn & forskning*, 4, 1998, s. 28–39
- Togeby, Lise, »De etniske minoriteters politiske deltagelse«, *Social Forskning*, 2000, s. 78–85
- Togeby, Lise, *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*, Aarhus Universitetsforlag, Århus 2003
- Tænketanken, *Udlændinges integration i det danske samfund*, Indenrigsministeriet, København 2001

- Tænketanken, *Indvandring, integration og samfundsøkonomi*, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, København 2002
- Tænketanken, *Udlændinge- og integrationspolitikken i Danmark og udvalgte lande*, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, København 2004
- Tænketanken, *Udlændinge på ungdomsuddannelserne – frafald og faglige kundskaber*, Ministeriet for Flygtningen, Indvandrere og Integration, København 2005
- Velfærdskommissionen, *Oplæg: Fremtidens velfærd og globaliseringen*, København 2005
- Wacquant, Loïc, »The new 'peculiar institution': On the prison as surrogate ghetto«, *Theoretical Criminology*, 4(3), 2000, s. 377–389
- Weber, Max, *Economy and Society*, University of California Press 1978
- Winter, Søren C., *Kommunernes integrationsindsats efter den ny integrationslov*, AMID Working Paper Series 30, Aalborg Universitet, Aalborg 2002
- Wolfe, Alan & Klausen, Jytte, »Other People«, *Prospect*, 2000, s. 28–32