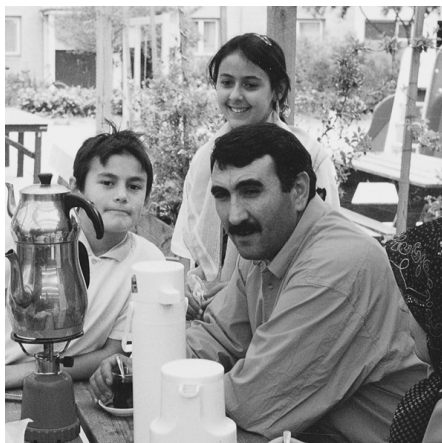


# NYT FRA ROCKWOOL® FONDENS FORSKNINGSENHED

April 1999

## - To udenlandske sagkyndige om den globale baggrund for indvandringen - og om de samfundsøkonomiske konsekvenser for Danmark

---



Rockwool Fonden besluttede i 1997 at prioritere "indvandrene og deres levevilkår" højt blandt de emneområder, hvor Fonden gennem forskningsprojekter søger at få lagt solid og nuanceret samfundsvidenskabelig viden frem til landets politiske beslutningstagere, og til den offentlige debat.

Til de centrale spørgsmål i en sådan forskning ville høre, hvordan mødet mellem de nye samfundsborgere og deres efterkommere på den ene side, og det danske samfund, incl. arbejdsmarkedet, på den anden side, foregår - og hvordan mødet påvirker levevilkårene for indvandrene og deres efterkommere.

Forskningsenheden påbegyndte derfor i juli 1998 et forskningsprojekt, hvis væsentligste datakilde vil være en omfattende interviewundersøgelse blandt de største grupper af indvandrere i Danmark. Resultaterne vil - suppleret med konklusionerne fra andre analyser - blive lagt frem i løbet af 2000.

De demografiske områder af problemstillingen repræsenterede i vidt omfang ukendt terræn for Forskningsenheden. Det lykkedes at få den tidligere professor i demografi ved Københavns Universitet, professor, dr.polit. Poul Chr. Matthiessen - nu formand for Carlsbergfondets direktion - til at påtage sig rollen som særlig sagkyndig for projektet.

Til de demografiske arbejder, som blev inddraget i projektets planlæggende fase, hørte en FN-rapport (UN, 1994. *European Population Conference. Proceedings. Vol. 1.* New York og Geneve) med bl.a. et bidrag om de internationale vandringer, som billedet tegnede sig først i 1990'erne. Bidraget var udarbejdet af demografen David A. Coleman fra Oxford University.

Det viste sig muligt at formå Dr. Coleman til at ajourføre og supplere sit bidrag til FN-konferencen, så man fik en sagkyndig fremstilling af situationen i dag med hensyn til de internationale vandringer generelt, med hensyn til indvandringen specielt til Europa, og endelig med hensyn til de europæiske landes politiske bestræbelser på at forme en egentlig indvandringspolitik.

David Colemans nye analyse lægges, jvf. side 2-4 her, frem i bogen *Indvandringen til Danmark. Internationale og nationale perspektiver* (Spektrum). Samtidig med den her foreliggende bog udkommer der en engelsk udgave (fra Aarhus Universitetsforlag) i form af bogen *Immigration to Denmark. International and national perspectives.*

Publiceringen omfatter desuden resultatet af, at Økonoministeriet meget venligt accepterede med kort varsel at stille data til rådighed til belysning af de økonomiske effekter af indvandring for i alt tre udvalgte år i 1990'erne. Dette muliggjorde, at projektets ansvarlige for netop dette delemne, professor, dr. Eskil Wadensjö fra Stockholms Universitet, som er en af nationaløkonomiens pionerer på dette forskningsområde, kunne lade første del af sin publicering - der altså fortsættes til næste år - indgå i bogen, jvf. også side 4 her i nyhedsbrevet.

Forskningsenhedens eget arbejde med at skaffe sig et statistisk overblik over den historiske udvikling i indvandringen til Danmark gennem de seneste 3-4 årtier, med særligt henblik på omfanget, strukturen og integrationen på arbejdsmarkedet, har været overdraget til cand.polit. Søren Pedersen, jvf. side 6 her, mens cand.mag. Bent Jensen har gennemført en analyse af, hvordan centrale dele af den danske dagspresse har behandlet indvandrerproblemet i disse seneste tiår, jvf. side 7.

*Gunnar Viby Mogensen,  
forskningschef*

## Den internationale baggrund



Af demograf, Dr. David Coleman,  
Oxford University

For at forstå indvandringen til Danmark er det væsentligt at sætte den ind i en international sammenhæng. Det kræver for det første en analyse af den nutidige globale og europæiske befolkningsudvikling, der jo også berører Danmark. For det andet må man, med hovedvægten på Europa, se på den seneste tids vandringsmønstre og -tendenser, og hvordan de har udviklet sig. Endelig kræves, for det tredje, en beskrivelse af den politik, som forskellige europæiske stater har udviklet for at kontrollere vandringsprocesserne og løse de nye problemer forårsaget af et stort antal indvandrere, som især kommer fra lande uden for Europa.

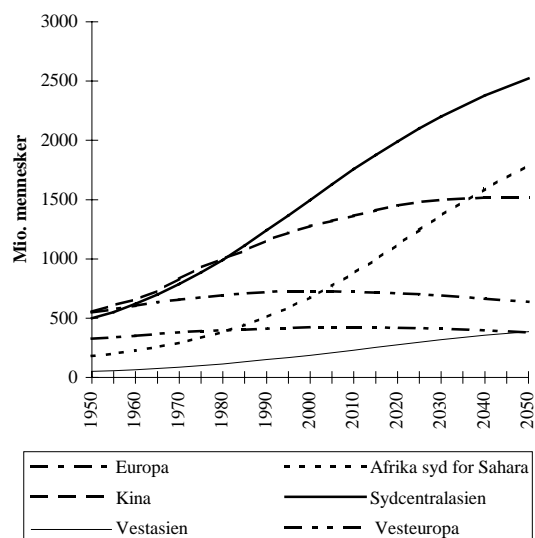
### Demografien og vandringerne

De fleste demografiske eksperter - hos FN og i forskningen m.v. - antager i dag, at den foruroligende vækst i verdens folketal på lige nu 70-80 millioner mennesker om året langsomt vil aftage: Også i den tredje verden formodes fødselstallet at falde, indtil det svarer til en tobørnsfamilie eller derunder.

Problemet fra et vandrings synspunkt er, at omsvinget foregår meget langsomt, så tilvæksten selv i år 2050 ikke vil være nået længere ned end til omkring ekstra 40 millioner mennesker om året. Hertil kommer, at tilvæksten næsten udelukkende er koncentreret i den tredje verden, d.v.s. der, hvor økonomierne og samfundssystemerne er mindst egnede til at klare den, og hvorfra indvandrerne til bl.a. Vesteuropa også i høj grad kommer.

Potentialet for udvandring er særligt stort i Afrika syd for Sahara, hvor kun en meget lille andel af gifte kvinder bruger moderne fødselskontrol. Området må forventes at overhale Kinas befolkning efter år 2025, hvor Europas befolkning vil være lidt mindre end i dag, jvf. også fig. 1.

Figur 1. Befolkningsudviklingen i Verdens hovedregioner 1950-2050



Kilde: UN 1997 World Population Prospects: The 1996 Revision

De demografiske data viser desuden bl.a., at tættere på Vesteuropa, nemlig i Østeuropa, er befolkningstilvæksten aftagende, så et udvandringspotentiale derfra vil i givet fald have andre årsager end de demografiske.

Til gengæld er der, trods meget stærkere gennemslag af den moderne fødselskontrol end længere nede i Afrika, et stort udvandringspotentiale mod Vesteuropa fra landene lige syd for Middelhavet og fra Mellemøsten. Her har landene lige nu tilsammen et folketal på størrelse med Vesteuropas, mens tallet omkring år 2025 vil ligge ca. 60 procent over.

De fortsat store økonomiske forskelle mellem levestandarden i Vesteuropa og i den tredje verdens lande gør i sig selv store vandringsstrømme forventelige. Hertil kommer, at udvandrere fra tredjeverdenslande ikke kun tiltrækkes af den aktuelle økonomiske forskel mellem ud- og indvandringsland. De mere generelle livsbetingelser i industrilandene spiller også en rolle, herunder velfærd, sikkerhed og uddannelsesmuligheder. Hovedparten af den legale indvandring fra fattige lande består ikke af arbejdskraft, men af ægtefæller og personer, der skal forsørges, sammen med et væsentligt antal asylansøgere og illegale indvandrere. Dermed kan vandringsstrømmene godt eksistere side om side med høj arbejdsløshed i modtagerlandene.

### Den aktuelle indvandring til Vesteuropa

I slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne var den internationale indvandring til Europa relativt beskedent. Men fra midten af 1980'erne har der været en

betrægtelig stigning. Selv om en kulmination syntes at være nået i 1992, har den fortsatte indvandring stadig et betydeligt omfang. På trods af forsøg på at moderere strømmene, kommer der stadig flere legale indvandrere til Vesteuropa end til USA, der opfatter sig selv som et "indvandrerland".

Samtidig har der gennem det meste af 1980'erne været et fald i antallet af vandring mellem EU-landene, og der har kun været en beskedent opblomstring siden da - dette til trods for, at man inden for EU har fjernet alle formelle barrierer for ind- og udvandring, herunder for arbejdskraftens fri bevægelighed.

I løbet af 1990'erne har visse østeuropæiske lande oplevet nye mønstre i indvandringen. En del heraf har været transitindvandrere - personer, som kom fra de fattigere dele af Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen samt Kina, Vietnam, Nordafrika m.fl., og som forsøgte at rejse ind i Vesteuropa via dårligt bevogtede grænser. For mange lykkedes forsøget ikke, og de får måske fast bopæl, hvor de er. Mange af de vandring, der er foregået inden for den østlige del af Europa, er af etnisk karakter. Den mest bemærkelsesværdige blandt disse bevægelser fandt sted, da flere millioner mennesker af russisk nationalitet vendte tilbage til Rusland fra tidligere sovjetstater, især i Centralasien, og da store grupper af etniske tyskere fik mulighed for at rejse til Tyskland.

Kun en ringe del af indvandringen til Vesteuropa er beskæftigelsesrelateret i henhold til en formel arbejdstilladelse. En stor del af de indvandrere, der har fået arbejdstilladelse, er personer med høje, faglige kvalifikationer. Der er også en vis efterspørgsel efter arbejdskraft på et lavere kvalifikationsniveau til servicesektoren. Denne efterspørgsel imødekommes dog i en vis udstrækning via illegal indvandring - en attraktiv løsning for nogle arbejdsgivere på grund af det høje sociale omkostningsniveau i mange vesteuropæiske lande. Størstedelen af den legale indvandring til Vesteuropa omfatter pårørende og ægtefæller. Efterhånden som indvandrerbefolkninger af ikke-europæisk oprindelse vokser, antager indvandringen af nye ægtefæller af begge køn gennem arrangerede ægteskaber et stigende omfang.

Først fra begyndelsen af 1980'erne er ansøgning om asyl blevet et centralt element i indvandringen. Til trods for en generel tendens til afslag menes det, at de fleste af disse asylansøgere alligevel fortsat opholder sig i Europa - illegalt, som mange af dem også er kommet ind. Antallet af asylansøgninger var næsten ved at være på niveau med tilgangen af legale indvandrere ved kulminationen i 1992 (640.000). I dag er antallet i de fleste lande dog faldet til et noget lavere niveau.

I dag lever over 20 millioner udenlandske borgere på lovlig vis i vesteuropæiske lande, hvoraf ca. 10 millioner

kommer fra lande uden for Europa. Det har skabt helt nye strukturer i den europæiske demografi. Selv om indvandrerbefolkningerne gennemgår sociale forandringer (i forskelligt tempo afhængigt af deres herkomst, sociale forhold og graden af integration), er der blandt de fleste grupper en højere fertilitet end blandt de respektive værtslandes befolkninger. Dette betyder - sammenholdt med den unge aldersstruktur og den fortsatte indvandring - at indvandrerbefolkningerne øges væsentligt hurtigere end de nationale befolkninger.

### **Europæisk indvandringspolitik**

Ser man specifikt på det institutionelle, har udviklingen i de senere år været præget af de stadig flere forsøg på at skabe en fælles EU-politik over for den aktuelt og potentielt store indvandring. Politikken er søgt udformet, så man på den ene side accepterer flygtninges behov for beskyttelse, og allerede fastboende indvandreres behov for integration på arbejdsmarkedet.

På den anden side har den fælles EU-politik skullet etableres i et politisk landskab med forskellige problemer. Landene har ofte forskellige interesser, f.eks. fordi nogle lande var mere udsat for indvandringspres end andre.

Også inden for hvert enkelt land har der været brudflader. Beslutningstagerne har accepteret asyl- og integrationsbehovet. Men de har også hyppigt givet udtryk for betænkeligheder, som f.eks. frygt for arbejdsløshed, stigninger i de sociale omkostninger, den vedvarende indvandringsnegative virkning på den vanskelige integrationsopgave samt risikoen for øgede politiske og sociale spændinger. Den offentlige mening har normalt haft to ansigter. Det ene afspejler sympati for det individuelle tilfælde og for princippet om, at flygtninge skal beskyttes, måske især hvis konfliktens rædsler kan ses på tv. Det andet afspejler en udbredt folkelig opfattelse af, at der allerede er for mange indvandrere, og at mange af dem, der søger asyl, ikke er berettiget til at få det.

Aftalemæssigt har resultatet været en udvikling mod en fælles EU-politik, især knyttet til Schengen-samarbejdet og Amsterdamtraktaten, som fortsat sikrer lempelser i grænsekontrollen for alle mellem EU-landene. Udadtill understreges asylretten, og anerkendelsen af, at udenlandske borgere har bestemte rettigheder. Men samtidig skærpes kontrollen ved de eksterne grænser - støttet af kontrolforanstaltninger i forbindelse med indvandringsproblemet også inden for de enkelte lande. Til de kraftigere skærpselser ved de eksterne grænser hører visumkrav, hvorved man så at sige skubber kontrolbarriererne helt tilbage til de afsenderlande, hvor presset kommer fra, og hvor oplysninger om ansøgere - efterhånden efter ensartede EU-procedurer - kan kontrolleres på en måde, som ikke lader sig gøre ved indrejsestederne i modtagerlandet.

Mere generelt set har indvandringspolitikken i Europa, både nationalt og internationalt, været præget af to tendenser.

For det første har der været en tendens til større imødekommethed over for indvandrerbefolkningens ønsker og behov. Begrebet "multikulturelle samfund" er nu i stigende grad genstand for åben debat, og de lande, som tidligere havde de strengeste krav med hensyn til assimilation og tilbagesendelse samt de vanskeligste betingelser for at opnå naturalisation, fører i dag en mere lempelig politik.

For det andet har siden slutningen af 1980'erne den tendens været fremherskende, at de europæiske lande forsøger at begrænse indvandringen til at omfatte de kategorier, der er enten beskæftigelsesrelateret (normalt til specifikke stillinger), foranlediget af familiesammenføring og anerkendte flygtninge, eller etniske returvandring. Ser man bort fra den sidstnævnte kategori, findes der ingen foranstaltninger, der opmuntrer indvandrere til at bosætte sig permanent, ingen sociale eller andre rettigheder for andre end nære slægtninge og ingen tilladelse til at bosætte sig permanent uden at opfylde ét af de ovennævnte kriterier. I de lande, som ikke har nogen "social arv" fra gæstarbejderperioden, kommer dette til udtryk i form af et yderst begrænset antal legale indvandrere. Begrænsning er altså i stigende grad blevet nøgleordet i europæisk indvandringspolitik.

## Økonomiske effekter af indvandring



Af professor, Dr. Eskil Wadensjö,  
Stockholms Universitet

Indledningsvis er det væsentligt at notere sig, at der ved siden af de økonomiske er en lang række andre betydningsfulde effekter af indvandring.

Det kan være positive effekter som de generelle fordele ved et multikulturelt samfund, eller specifikt en tilgang af mennesker med kundskaber, som ellers er svagt repræsenterede i landet. Danmarks og andre landes historie er rige på eksempler på, at staten aktivt har søgt at tiltrække udlændinge, som kunne bidrage til f.eks. etableringen af nye virksomheder.

Andre ikke-økonomiske effekter kan være helt eller delvis negative. Indvandrerne koncentrerer ofte i visse dele af landet: Mens små syv procent af den danske befolkning nu er indvandrere eller efterkommere, er procenten langt højere f.eks. i Århus og Odense, og specielt i Hovedstadsområdet, med 16 procent i København, og 18-22 procent i Albertslund, Brøndby og Ishøj.

Fører det til ghettodannelser og social udstødning, er det selvsagt entydigt negativt - men det gør det næppe altid. Måske giver nærheden for mennesker med samme kulturelle baggrund en indslusning i samfundet - og under alle omstændigheder har byer som New York og London givetvis fået ny vitalitet netop gennem den store multikulturelle indvandring.

Vender man sig til de rent økonomiske effekter af indvandring, bør det erindres, at sådanne økonomiske effekter *altid* vil være der, uanset om indvandringen skyldes økonomiske, politiske eller andre forhold. Viden om disse økonomiske effekter er derfor nødvendig, hvis samfundet vil tilrettelægge en politik, der er rimelig for både indvandrere og for resten af befolkningen.

Ofte deler man effekterne i de generelle på den ene side, og på den anden side de specifikke effekter på overførslen af indkomster via den offentlige sektor mellem individer og grupper.

De generelle økonomiske effekter af indvandring er endnu dårligt udforskede, specielt uden for USA og Sverige.

Rent principielt står det f.eks. klart, at indvandring under de fleste forudsætninger betyder en potentiel forøgelse af et lands produktionskapacitet: Lønningerne vil nu stige mindre, end de ellers ville have gjort - måske især for de ikke-faglærte grupper. Det er da i øvrigt også typisk, at det er i disse grupper, at modstanden mod indvandringen op igennem tiden har været kraftigst. Men afkastet på kapitalapparatet øges endnu mere. Så de i dag slet ikke så små dele af landets befolkning, der ejer kapital, vil normalt tjene på indvandringen.

Hvad angår de specifikke økonomiske effekter i form af ændret omfordeling over de offentlige finanser, vil en ideel analyse svare på to spørgsmål: Hvilken effekt på de offentlige finanser har det samlet over en årrække, at man øger indvandringen med et bestemt antal personer - og

hvordan ser omfordelingen mellem danskere og indvandrere ud i et givet år, dvs. ved en såkaldt tværsnitsanalyse?

Det er, i alle tilfælde med de nu foreliggende datamuligheder, vanskeligt at give en talmæssig vurdering af det første spørgsmål, fordi man jo her - nemlig gennem såkaldte kohorteanalyser - skal følge en gruppe indvandrere gennem så mange år, at deres børns og børnebørns samfundsøkonomiske adfærd ikke længere adskiller sig fra den øvrige befolknings. Analyserne vil, når de skal søges gennemført, også blive komplicerede af, at børn i ægteskaber mellem indvandrere og danskere bør drages med ind, nemlig fordelt med lige stor vægt på indvandrere og danskere.

Samler vi os derfor om det andet spørgsmål - omfordelingen målt ved tværsnitsanalyser - viste de første analyser fra Sverige (for året 1969) en betydelig nettooverførsel til den hjemlige befolkning fra indvandrerne, der jo dengang typisk var unge gæstearbejdere, som hurtigt blev integrerede på arbejdsmarkedet. Studier for perioden siden da - præget bl.a. af flere personer med flygtningestatus blandt indvandrerne, og af skærpede krav på det svenske arbejdsmarked - viser først en faldende nettooverførsel fra, og til sidst en ikke uvæsentlig nettooverførsel til, indvandrerne. Også nyere studier fra USA viser en negativ finansiel nettoeffekt.

For Danmark foreligger en enkelt, men - trods dataproblemer tilbage i tiden, som måske overvurderer indvandrerens træk på den offentlige sektor - kvalificeret analyse, nemlig Økonomiministeriets beregninger af omfordelingen via den offentlige sektor i året 1995 (*Økonomisk oversigt. December 1997*). Analysen viste, at når man ser bort fra de ikke-fordelbare udgifter og indtægter, sker der en nettooverførsel på godt 11 mia. kr. til indvandrere fra "tredjelande", eller de såkaldte "gruppe 2-lande" (82.000 kr. pr. person over 18 år). Den hjemlige befolkning afleverede netto små 59 mia. kr. (15.000 kr. pr. voksen), og indvandrere fra den industrialiserede verden ("gruppe 1-lande") 1 mia., eller 10.600 kr. pr. person.

Med velvilligt samarbejde fra ministeriet, incl. omkring bearbejdning af data fra Lovmodellen, har analysen kunnet justeres og udvides. Justeringen går især på en udskillelse af det offentlige omkostninger før asylfasen: De bør regnes for en del af grænsekontrolpolitikken, og ikke som en overførsel af ressourcer til indvandrerne.

Udvidelsen går på, at analysen udover året 1995 nu også har kunnet inkludere 1991 og 1996 - med bl.a. de konsekvenser, at konklusionerne bliver sikrere, og at der trods alt åbner sig visse af kohorteanalysens muligheder: De indvandrere, som i 1991 havde været 0-5 år i Danmark, har jo - hvis de stadig er her - i 1996 været her i 5-10 år. Hovedresultaterne af den nye analyse er vist i tabel 1.

Tabel 1. Nettooverførsler i kr. pr. person for forskellige befolkningsgrupper i årene 1991, 1995 og 1996

Gruppe	1991	1995	1996
Dansk befolkning (excl. dem med en indvandrerforælder)	13 600	15 800	18 600
Dansk befolkning (incl. dem med en indvandrerforælder)	13 600	15 900	18 700
Efterkommere med en dansk og en indvandrerforælder fra et gruppe 2-land	4 900	14 500	12 400
Indvandrere fra et gruppe 1-land	14 900	10 700	12 300
Indvandrere fra et gruppe 2-land	-48 000	-62 600	-63 700
Efterkommere med begge forældre fra et gruppe 2-land	700	-29 300	-10 700

Anm. Gruppe 1-lande er EU, Norge, Schweiz, Irland, Nordamerika, Australien og New Zealand. Gruppe 2-lande er alle andre lande.

Som det fremgår af tabellen, sker der i alle tre år en nettooverførsel fra den danske befolkning, og fra indvandrerne fra "gruppe 1-lande" (incl. EU-lande).

Indvandrere fra "gruppe 2-lande" modtager derimod nettooverførsler, som nok er noget mindre end i Økonomiministeriets analyse for 1995, jvf. elimineringen af omkostningerne til grænsekontrol m.v. Men nettooverførslerne er dog ikke ubetydelige nogen af årene, og - parallelt til de udenlandske resultater - større pr. person i 1995 og 1996 end i 1991, i øvrigt også selvom man korrigerer for prisudviklingen.

Den væsentligste årsag til forskellene med hensyn til omfordelingen mellem de tre grupper er den relativt meget lavere beskæftigelsesgrad for "gruppe 2-indvandrere".

Denne svage integration på arbejdsmarkedet for indvandrere fra tredjelande skyldes ikke aldersfordelingen. Tværtimod er relativt flere fra denne gruppe i den alder, hvor man normalt er aktiv på arbejdsmarkedet. Det skyldes heller ikke - som udenlandsk forskning ellers lod vente - forhold omkring opholdstiden. De, som i 1996 havde været her i 5-10 år, havde ganske vist en væsentlig højere beskæftigelsesgrad end dem, som i 1991 havde været her i 0-5 år. Men 1996-beskæftigelsesgraden er stadig ikke over halvdelen af den danske.

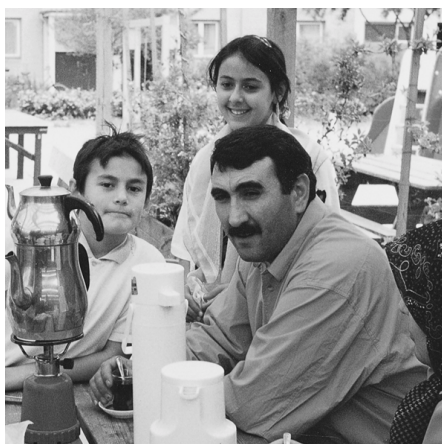
Til de ud fra et integrationssynspunkt positive resultater hører det, at beskæftigelsesgraden og situationen med hensyn til nettooverførsel fra det offentlige for efterkommere af en "gruppe 2-indvandrer" og en dansker ikke adskiller sig voldsomt fra situationen for den danske befolkning i øvrigt.

Både dette ud fra et indslusningsmæssigt synspunkt positive, og de delvis mere negative resultater ovenfor, må siges at pege på integrationen på arbejdsmarkedet som feltets helt centrale spørgsmål.

Det må stå som en væsentlig dansk forskningsopgave at belyse årsagerne til indvandrerens svage stilling på arbejdsmarkedet, og mulighederne for at styrke denne stilling.

## De seneste tiårs indvandring:

### Hvad siger statistikken, og hvad skrev aviserne?



Parallelt med de to udenlandske eksperter - David Colemans og Eskil Wadensjös - belysning af væsentlige sider af indvandringen til Danmark har Forskningsenhedens medarbejdere selv arbejdet med bl.a. to spørgsmål omkring udviklingen i de seneste tre-fire årtier: Hvordan ser hovedtrækkene af et statistisk overblik over indvandringen, med særlig vægt på omfanget, strukturen og integrationen på arbejdsmarkedet, ud? Og hvordan har centrale dele af den danske dagspresse behandlet indvandrerspørgsmålet?

#### Udviklingen i indvandringen 1960-1997

Cand.polit. Søren Pedersen fra Forskningsenheden konstaterer i sin analyse - bygget på bl.a. officiel statistik og nye kørsler på materiale i Danmarks Statistik - at indvandringen siden tiden omkring 1960 især var karakteriseret ved, at den i første omgang bestod af arbejdskraftindvandring navnlig fra Tyrkiet, det tidligere Jugoslavien og Pakistan. Med oliekrisens begyndelse i efteråret 1973 blev der ved en regeringsbeslutning vedtaget et stop for arbejdskraftindvandringen. Dette stop medførte imidlertid ikke et stop for indvandringen. Den fik i stedet en anden sammensætning, nemlig i form af familiesammenføringer og flygtninge. I løbet af 1970'erne fik de første gæstearbejdere efterhånden permanent arbejds- og opholdstilladelse, og gæstearbejderne hentede deres familier til Dan-

mark. Familiesammenføringerne fortsatte i 1980'erne og 1990'erne. I midten af 1980'erne begyndte indvandringen for alvor også at ske via flygtninge, navnlig på grund af krigen mellem Iran og Irak, men også statsløse palæstinsere og tamiler fra borgerkrigen på Sri Lanka meldte sig. I 1990'erne kom der mange flygtninge fra det tidligere Jugoslavien som følge af borgerkrigen. Antallet af modtagne flygtninge fra det tidligere Jugoslavien udgør således ca. 20 procent af alle flygtninge, som Danmark har modtaget siden 1956.

I perioden 1960 til 1984 modtog Danmark i gennemsnit under 1.000 flygtninge om året. Dette antal blev mere end femdoblet i perioden 1985-89. I 1990'erne har Danmark modtaget 4-5 gange så mange flygtninge om året som i perioden 1960-84. Det stigende antal flygtninge i 1980'erne hang naturligvis sammen med den generelle stigning i antallet af flygtninge i verden på det tidspunkt. Men samtidig vedtog Folketinget en ny udlændingelov i 1983, der blev anset for meget liberal. Antallet af spontane asylansøgninger steg da også markant i 1984-86, hvilket medførte et stort pres på de administrative myndigheder, der skulle behandle asylansøgningerne. Udlændingeloven blev derfor strammet i 1985 og 1986, hvilket medførte et fald i antallet af asylansøgninger i de følgende år. Senere er der sket yderligere punktvis stramninger i udlændingeloven, bl.a. for at begrænse sagsbehandlingstiden og indvandring via proforma ægteskaber.

Reglerne om familiesammenføring er alle undtagelser fra indvandrerstopet i 1973. Bortset fra 1995 har familiesammenføringer i perioden 1988-1997 udgjort den største andel af alle meddelte opholdstilladelser. Undtagelsen herfra i 1995 skyldtes, at der blev givet permanent opholdstilladelse til over 16.000 flygtninge fra det tidligere Jugoslavien. For alle gifte indvandrere under ét gælder det, at familiesammenføringsreglerne i godt 44 procent af tilfældene er blevet brugt til at danne nye familier, dvs. hente en ægtefælle til Danmark. Blandt de gifte tyrkiske indvandrere er familiesammenføringsreglerne i lige godt halvdelen af tilfældene (50,9 procent) blevet brugt til at danne nye familier, mens andelen for de gifte jordanske og pakistanske indvandrere er endnu højere, nemlig hhv. 61,4 procent og 59,7 procent.

I 1960'erne, da de første gæstearbejdere kom til landet, havde de en højere erhvervsfrekvens end danskerne. Den gang var arbejdsløshed stort set ikke noget problem, hverken for indvandrere eller danskere. Dette mønster ændredes imidlertid i 1970'erne i takt med den økonomiske krise. Erhvervsfrekvensen forblev stadig høj for indvandrerne, men ledigheden begyndte at stige mere blandt indvandrerne end blandt danskerne. Forholdene forværredes i 1980'erne, der i starten var præget af en relativ høj erhvervsfrekvens blandt indvandrerne. I løbet af dette årti faldt erhvervsfrekvensen gradvist. Samtidig steg arbejdsløsheden yderligere. Dette skyldtes dels et ændret

indvandringsmønster, der var karakteriseret af flere flygtninge og familiesammenføringer, dels grundlæggende strukturelle forandringer i hele økonomien med stigende behov for højtuddannet arbejdskraft. Udbudet af lavtlønsjob, som i høj grad har været besat af indvandrere, er således blevet mindsket betydeligt.

En vigtig politisk målsætning som den at fremme antallet af selvstændige, lever især indvandrerne fra de mindre udviklede lande op til. Ikke mindre end godt 16 procent af de beskæftigede indvandrere er selvstændige mod kun godt 8 procent blandt de beskæftigede danskere. På uddannelsesområdet tyder nyere resultater endvidere på, at der ikke er nævneværdige forskelle i uddannelsesniveauer for efterkommere og hele befolkningen.

Alt i alt kan perioden altså karakteriseres ved, at efter de første gæstarbejdere kom til landet i 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne, fortsatte indvandringen på trods af indvandrerstop i 1973 og senere stramninger i udlændingeloven. Den måske med integrationspolitikken og højkonjunkturen forventede forbedring af de store linier i integrationen navnlig på arbejdsmarkedet er blevet modvirket af den fornyede indvandring via familiesammenføringerne og af flygtninge. Men det nærmere samspil, og en generel bedre viden om integrationen på arbejdsmarkedet, må afvente ny forskning.

### 30 års avisdebat om "de fremmede"

Cand.mag. Bent Jensen tager i sin analyse, som er udarbejdet med råd og vejledning af pressehistorikeren, mag.art. Jette Søllinge, holdningen til de fremmede i nogle store danske aviser op til behandling: Hvilken debat udviklede der sig omkring dette efterhånden synlige indslag i dagligdagen?

Til analysen har Bent Jensen set på behandlingen af nogle udvalgte indvandringspolitiske relevante emner i den største, landsdækkende avis fra henholdsvis den konservative, radikale og socialdemokratisk orienterede presse: Berlingske Tidende (uafhængig konservativ), Politiken (Radikale Venstre/uafhængig socialliberal) og Aktuelt (Socialdemokratisk). Da Venstre pressemæssigt ikke har været varigt repræsenteret med en egentlig landsavis siden 1905, inddrages den provinsavis, der med ståsted i Venstre har markeret sig med størst vægt i samfundsdebatten i perioden: Vestkysten. Endvidere indgår Jyllands-Posten som det ofte mest markante organ for det ideologisk borgerlige Danmark. Dertil kommer Information (uafhængig), der i tiden efter 1945 jævnlige introducerede nye temaer og generelt var blandt de førende aviser med hensyn til den principielle samfundsdebat. Desuden indgår Ekstra Bladet som repræsentant for frokostaviserne, idet også denne avistype må med for at få et dækkende indtryk af, hvordan billedet af de fremmede blev opbygget via "den fjerde statsmagt".

Det fremgår af Bent Jensens analyse, at det var en række borgerlige aviser og den socialliberale Politiken, der i begyndelsen af 1960'erne argumenterede for brug af fremmed arbejdskraft.

Baggrunden var, fremgår det, 1960'ernes højkonjunktur og en til tider udtalt mangel på især ufaglærte arbejdere. I Aktuelt argumenteredes gennemgående mod denne import af fremmed arbejdskraft, idet fagbevægelsen dels var nervøs for, at den fulde beskæftigelse ikke varede ved, dels var betænkelig ved udsigten til, at billig fremmed arbejdskraft kunne udskyde nødvendige investeringer i dansk erhvervsliv. Hertil kom naturligvis også en frygt for, at en større mængde billig ufaglært udenlandsk arbejdskraft kunne virke løntrykkende.

I takt med at gæstarbejderne kom til landet, ændredes vinklen noget i Aktuelt, idet avisen nu tog de fremmede - hvoraf en stor del blev organiseret hos specialarbejderne - udsatte sociale position op til behandling. På samme måde gik Information, Ekstra Bladet og til dels Politiken og Berlingske Tidende ind med indlæg, der afslørede en dårlig behandling af gæstarbejderne på arbejdsmarkedet og på boligmarkedet.

Omkring 1980, hvor konjunkturerne forlængst var vendt, gik flere indlæg i de borgerlige aviser på, at de fremmede skulle honorere visse krav fra samfundets side, og at man måtte sikre sig mod, at fremmedarbejderne udnyttede visse sider af det danske skattesystem og det sociale system. I øvrigt var der dog gennemgående enighed i aviserne om, at det danske samfund måtte indfri en række forpligtelser over for denne udsatte befolkningsgruppe.

Ved gennemgangen af debatten om asylansøgerne fra 1983 og frem til 1995 er det tydeligt, at stemningen i flertallet af aviserne i begyndelsen var positiv over for den nye liberale udlændingelov fra 1983 med den konservative justitsminister som eneste vægtige opponenter i de her analyserede debatindlæg.

Efterhånden som presset på de danske grænser tog til, kom der imidlertid flere og flere kritiske indlæg i Jyllands-Posten, Berlingske Tidende og Vestkysten - især med krav om, at loven blev strammet op, så den bedre kunne sondre mellem det, flere indlæg betegnede som "bekvemmelighedsflygtninge" og så "de reelle flygtninge". Da der netop var tale om en debat, var billedet dog ikke entydigt. Flere indlæg forsvarede således flygtningenes rettigheder over for den danske stat, og insisterede på, at tvivlen måtte komme de asylansøgende til gode.

Overfor de borgerlige avisers trods alt ret vedvarende pres for en opbremsning af indvandringen argumenterede eksempelvis Politiken og Information konsekvent mod stramninger i lovgivningen, og i Aktuelt fremgik det, at Socialdemokratiet kun nødtvunget gik med til de løbende

justeringer af loven, selvom dele af det socialdemokratiske bagland var i opposition til partiets Christiansborglinje. I Ekstra Bladet kunne noteres et redaktionelt skift i vinklingen af området, idet avisen gik fra stærkt følelseladede indlæg til forsvar for flygtninge og indvandrere omkring 1985 og 86 over til klart mere kritiske indlæg i indvandrerspørgsmålet mod slutningen af 1980'erne.

Helt overordnet viste udviklingen med de iranske flygtninge i 1984 og 85, at debatten intensiveredes og ændrede karakter, efterhånden som antallet af iranske asylansø-

gere tog til, og dette blev gentaget i årene fra 1992 til 1995 ved modtagelsen af flygtninge fra krigen i det tidligere Jugoslavien: Først almindelig velvilje, som så blev afløst af flere og mere kritiske indlæg.

Analysen antyder således også, at det i debatten, som den fremgår af de udvalgte aviser, er nemmest at acceptere en liberal flygtningepolitik, så længe presset mod de danske grænser ikke er for stort.

---

## Rockwool Fondens Forskningsenhed

### Publiceringer 1998 - 1999

Indvandringen til Danmark. Internationale og nationale perspektiver  
*Af David Coleman og Eskil Wadensjö med bidrag af Bent Jensen og Søren Pedersen (Spektrum. København)*

Immigration to Denmark. International and National Perspectives  
*Af David Coleman og Eskil Wadensjö med bidrag af Bent Jensen og Søren Pedersen (Aarhus Universitetsforlag)*

Kan det betale sig at arbejde? Danskernes arbejdsudbud i 90'ernes velfærdsstat  
*Af Bent Jensen (Spektrum. København)*

Lovene og mig. Danskernes forhold til landets love  
*Af Jørgen Goul Andersen med kommentarer og vurderinger af Karen Jespersen, Jørn Henrik Petersen og Jørgen Westerstål (Spektrum. København)*

Borgerne og lovene  
*Af Jørgen Goul Andersen med bidrag af Hans Jørgen Nielsen og Marie Louise Hultin (Aarhus Universitetsforlag)*

Beskæftiget - ledig - på efterløn  
Hvor bevæger det danske arbejdsmarked sig hen - og hvordan opleves det af dets aktører?  
*Redigeret af Gunnar Viby Mogensen med bidrag af Peder J. Pedersen, Søren Pedersen og Nina Smith samt med kommentarer og vurderinger af Lars Andersen, Carsten Koch og Richard B. Larsen. (Spektrum. København)*

Arbejde, incitamenter og ledighed

*Redigeret af Nina Smith med bidrag af Peter Jensen, Peder J. Pedersen, Søren Pedersen og Nina Smith (Aarhus Universitetsforlag)*

Forskningsenheden indledte publicering af nyhedsbreve i november 1996. Emnerne for nr. 1 var for det første en analyse af den historiske miljødebat, for det andet spørgsmålet om i hvilken udstrækning miljøforringelser har påvirket den materielle velfærd. Nr. 2 (april 1997) beskæftigede sig dels med udviklingen i udnyttelsesgraden af offentlige ydelser, dels med nye tal for gør-det-selv arbejdet. Nr. 3 (oktober 1997) beskæftigede sig med sort økonomi samt med frynsegoder. Nr. 4 afrapporterede den store undersøgelse af incitamentsproblemerne på det danske arbejdsmarked, mens nr. 5 afrapporterede Enhedens projekt om "Borgerne og lovene". I juni 1998 belyste nr. 6 nye skandinaviske tal for gør-det-selv arbejdet.

Det første nyhedsbrev i 1999 udsendtes i marts måned med nye data om den sorte økonomis udbredelse i Danmark.

Nyhedsbrevet kan bestilles i et gratis abonnement ved henvendelse på nedenstående telefonnummer.

Et [samlet](#) overblik over Forskningsenhedens bøger kan fås i bogkataloget *Rockwool Fondens Forskningsenhed - Bøger*. Kataloget kan bestilles hos Enhedens sekretær Hanne Lykke på telefon 39 17 38 32.

---

### Hvor købes bøgerne?

Bøgerne fra Spektrum og Aarhus Universitetsforlag kan købes hos boghandlerne, mens bøgerne i kommission hos Danmarks Statistik sælges via denne institution på tlf. 39 17 30 20.

---

Rockwool Fondens Forskningsenhed. Nyhedsbrev (ISSN 1396-1217) udgives for at informere offentligheden om resultaterne af den løbende forskning i Enheden, herunder også stof af almindelig nyhedsmæssig værdi. Nyhedsbrevet er ikke ophavsretligt beskyttet og må frit citeres eller kopieres med fornøden kildeangivelse.

Ansvarshavende redaktører: Forskningschef Gunnar Viby Mogensen og souschef Bent Jensen. Forskningsenhedens øvrige medarbejdere er: Forsker Marie Louise Schultz-Nielsen, forskningsassistent Claus Larsen, sekretær Hanne Lykke, studerende Niels-Kenneth Nielsen, studerende Sebastian Stenderup og forsker Søren Pedersen.

Evt. praktiske spørgsmål i forbindelse med nyhedsbrevet besvares af Hanne Lykke på tlf. 39 17 38 32. Fax: 39 20 52 19.

Adresse: Sejrøgade 11, 2100 København Ø. E-post: rff@rff.dk. Hjemmeside: www.rff.dk.