

DANMARK KONSENSUS 2009

INTEGRATION AF INDVANDRERE OG FLYGTNINGE

Peder J. Pedersen



COPENHAGEN
CONSENSUS
CENTER

COPENHAGEN CONSENSUS CENTER
DANMARK KONSENSUS 2009

INTEGRATION AF INDVANDRERE OG FLYGTNINGE

Peder J. Pedersen

1 INDLEDNING

I 2008 kom der ca. 70.000 mennesker til Danmark som indvandrere eller flygtninge. Knap 30.000 mennesker udvandrede i 2008. I forhold til den udfordring, der skal diskuteres og analyseres her, er det væsentligt at være opmærksom på, at denne strøm af mennesker ud og ind af landet er sammensat af personer med meget store forskelle i baggrund og motiver. I 2008 toppede en meget kraftig højkonjunktur. Så ikke mindre end knap 50.000 af indvandrerne kom fra gruppen af såkaldt vestlige lande¹. Heraf var en del danske statsborgere, som vendte tilbage efter en periode i udlandet. Selve antallet var historisk højt og afspejler styrken af den beskæftigelsesmæssige højkonjunktur, som nu klinger af, idet kun knap 20.000 udvandrede til vestlige lande. Med andre ord var nettoindvandringen fra disse lande med ca. 30.000 personer på det højeste niveau nogensinde.

Fokus nedenfor er på vandringerne fra og til gruppen af ikke-vestlige lande. Det er her vi står over for både udfordringen og et betragteligt potentiale, når vi ser på muligheden for en bedre integration af denne gruppe nye medborgere på det danske arbejdsmarked. I 2008 var tallene meget lavere her med knap 20.000 indvandrere og 10.000 udvandrede – en nettostigning i befolkningen fra denne gruppe af lande på ca. 10.000 personer.

De relativt store strømme af indvandring og udvandring er et ret nyt fænomen. Mens vandringer mellem Danmark og gruppen af vestlige lande overvejende er job- eller uddannelsesrelateret, rejser indvandringen fra ikke-vestlige lande i de seneste årtier spørgsmål om, hvordan man bedst indretter muligheden for integration på arbejdsmarkedet for de mennesker, der kommer hertil.

I det følgende skal vi først i afsnit 2 se lidt på den historiske baggrund for den aktuelle situation. I afsnit 3 giver vi en talmæssig sammenfatning af indvandringen til Danmark og en kort oversigt over de hidtidige præstationer m.h.t. arbejdsmarkedsintegration. Indikatorerne, vi ser på, er deltagelse på arbejdsmarkedet, beskæftigelse og arbejdsløshed - dels for gruppen ikke-vestlige indvandrere

¹ Danmarks Statistik grupperer indvandrere og efterkommere efter oprindelse i henholdsvis såkaldt vestlige og ikke-vestlige lande. Gruppen af vestlige lande består af EU landene, Island, Norge, Schweiz, USA, Canada, Australien, New Zealand og Japan. Gruppen ikke-vestlige lande er sammensat af hovedkategorierne Østeuropa uden for EU, Asien, Latinamerika, Tyrkiet, Mellemøsten og Afrika.

og flygtninge under ét og dels for nogle udvalgte indvandrergrupper. Det er åbenbart, at alle de rige OECD lande i de sidste årtier i varierende grad har været påvirket af en øget indvandring og tilstrømning af flygtninge. Afsnit 4 giver et forsøg på en benchmarking af den danske udvikling ved at sætte den i forhold til udviklingen i nogle relevante indikatorer for integration på arbejdsmarkedet i nogle af vores nabolande. I afsnit 5 går vi videre med en kort status over de initiativer, der i de senere år har ændret og påvirket dels politikken i forhold til indvandring og flygtninge og dels den politik, der har været sat i værk for at fremme integration på arbejdsmarkedet. Endelig samler afsnit 6 nogle talmæssige gæt på omkostninger og fordele ved fire konkrete bud på nogle integrationspolitiske målsætninger og instrumenter.

2 BAGGRUND

Indvandring i større omfang begyndte i slutningen af 1960erne og begyndelsen af 1970erne. På baggrund af en situation med overefterspørgsel efter arbejdskraft begyndte man en aktiv rekruttering af gæstearbejdere til ufaglærte jobs i industrien. Gæstearbejderne kom primært fra Tyrkiet, Jugoslavien og Pakistan, men perioden med aktiv rekruttering blev kort. Det voldsomme konjunkturtilbageslag i forbindelse med olieprisstigningerne i 1973/74 blev fulgt af et gæstearbejderstop ligesom i en række andre europæiske lande.

De gæstearbejdere, som var i landet, da stoppet blev indført, fik varig opholdstilladelse, og i årene efter 1973 var familiesammenføring den væsentligste kilde til yderligere indvandring. Fra midten af 1980erne kom flygtninge til landet i stigende antal. Konsekvensen var et skift af samme type som i en række andre europæiske lande, hvor flertallet af indvandrere kom fra gruppen af ikke-vestlige lande. Udviklingen båret af familiesammenføring og tilgang af flygtninge skete i Danmark frem til første halvdel af 1990erne mod en baggrund af høj arbejdsløshed, som toppede med 350.000 arbejdsløse i 1993.

Samtidig var minimumslønnen relativt høj i forhold til personer, som ankom med sproglige problemer og for manges vedkommende en svag uddannelsesmæssig baggrund. De "gamle industrijobs", som gæstearbejderne havde taget, fordi danskerne ikke ville tage dem, blev faset ud og i stigende grad erstattet af jobs, som krævede både sproglige og faglige kvalifikationer. Følgen

af høj arbejdsløshed og "adgangsbarrierer" i form af løn- og kvalifikationskrav var en lav deltagelse på arbejdsmarkedet og en høj arbejdsløshed for indvandrere fra ikke-vestlige lande.

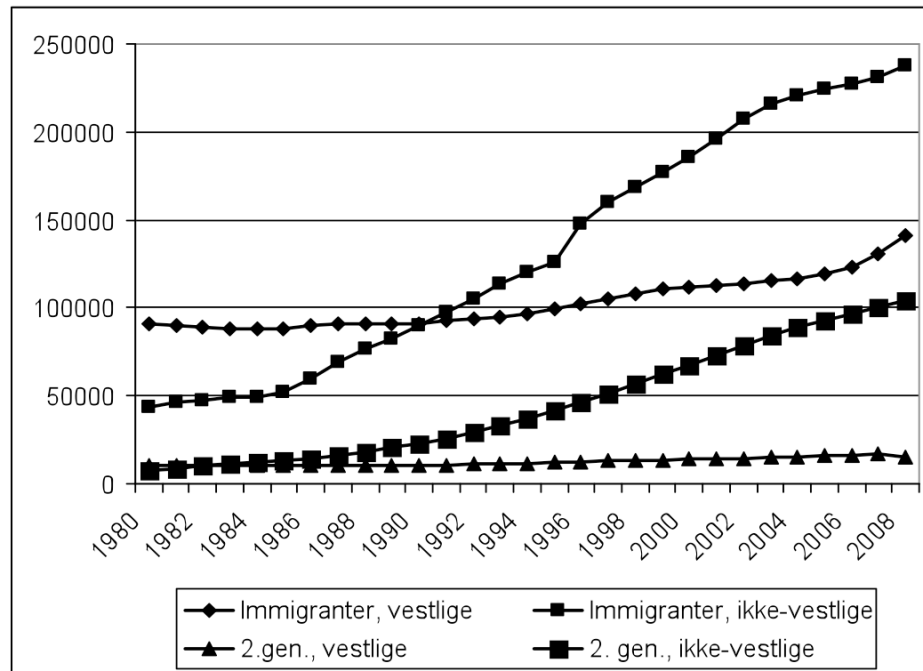
Et samspil af makroøkonomiske faktorer og arbejdsmarkedsreformer medførte en markant forbedring af beskæftigelsessituationen fra midten af 1990erne. I 1999 blev der vedtaget en ny integrationslov, som i 2002 blev fulgt af restriktive politikændringer i forhold til familiesammenføring og flygtninge. Indtil 2008 har den kombinerede virkning af højkonjunktur på arbejdsmarkedet og politikændringer på indvandringssiden været stigning i erhvervsdeltagelsen og fald i arbejdsløsheden for indvandrere fra ikke-vestlige lande. I næste afsnit vil vi se på nogle illustrationer af udviklingen.

3 STATUS – INDVANDRING, UDVANDRING OG ARBEJDSMARKEDET

Den talmæssige udvikling siden 1980 i antallet af indvandrere og efterkommere er vist i Figur 1 opdelt på nogle hovedgrupper. Over de knap 30 år stiger antallet af indvandrere fra ikke-vestlige lande med en faktor 5 fra knap 50.000 til knap 250.000 mennesker. Antallet af vestlige indvandrere er derimod stort set konstant indtil midten af 1990erne. Især i de sidste år stiger antallet fra disse lande hurtigt og ender på knap 150.000. Skiftet i indvandrerbefolkningens sammensætning fremgår tydeligt med 1990 som det år, hvor antallet af ikke-vestlige indvandrere overstiger antallet fra gruppen af vestlige lande. I relative termer er langt den kraftigste stigning den, man ser i antallet af efterkommere til ikke-vestlige indvandrere – fra et meget lille antal i 1980 til godt 100.000 i 2008. Også fremadrettet vil antallet af mennesker i denne gruppe stige kraftigt. En forbedring af uddannelsessituationen og dermed af jobmulighederne for gruppen af efterkommere er en af de væsentligste integrationspolitiske udfordringer.

Mens Figur 1 viser udviklingen i antallet af indvandrere og efterkommere år for år, viser Figur 2a og 2b, hvordan udviklingen i Figur 1 fremkommer som et resultat af forskelle i årlig indvandring og udvandring for de to grupper. Der er nogle iøjnefaldende forskelle mellem de to figurer. Niveaulet for den årlige indvandring fra vestlige lande (som jo også består af danske statsborgere, som vender tilbage efter et ophold i udlandet) er væsentlig højere end niveauet for ikke-vestlig indvandring. Men bortset fra de seneste 3-4 år med højkonjunktur, så er udvandringen til vestlige lande på stort set samme niveau som indvandringen. En del er danskere, som udvandrer – de fleste

Figur 1. Antal indvandrere og efterkommere, vestlige og ikke-vestlige lande, 1980-2008.

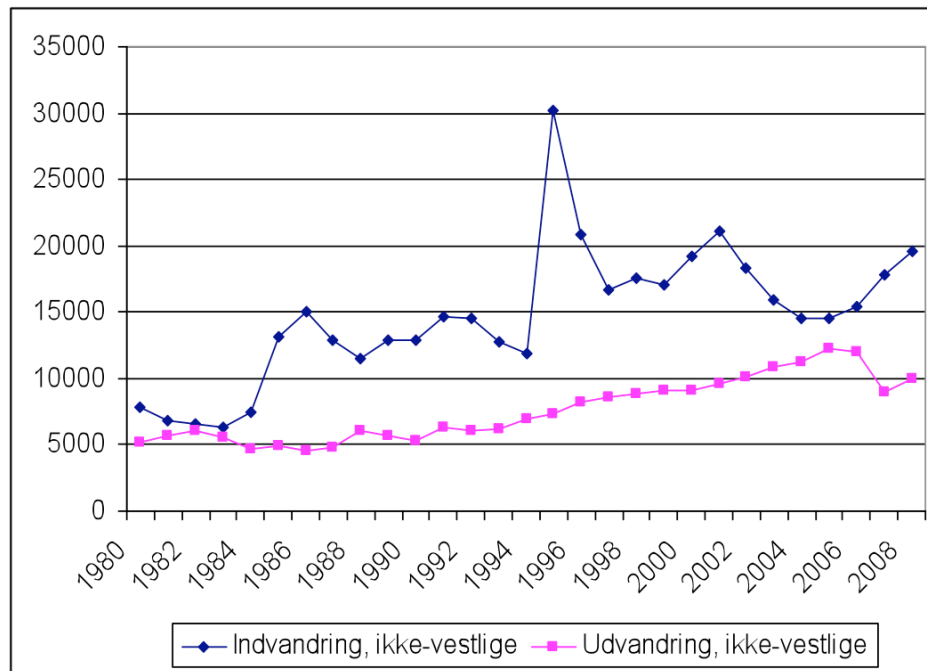


Kilde: Danmarks Statistik

midlertidigt – den anden del er udlændinge, som returnigrerer til hjemlandet. Nettoindvandringen på 15 – 20.000 i 2007/2008 er domineret af arbejdskraftindvandring og er, som det fremgår, på et niveau, som ikke er set tidligere, selvom nettovandringen til vestlige lande også tidligere afspejler konjunktursituationen i Danmark.

Figur 2a afspejler ikke konjunkturbevægelser i dansk økonomi, men i langt højere grad variationer i flygtningestrømme med udspring i dramatiske begivenheder i omverdenen. Krigen i Bosnien er det mest iøjnefaldende eksempel som faktoren bag tilstrømningen på ca. 30.000 mennesker i 1995. Udvandringen til ikke-vestlige lande har gennem alle årene ligget under indvandringen. Indtil midten af 1990'erne har den ligget på et konstant niveau omkring 5-6.000 personer om året. Derefter stiger udvandringen gradvis til omkring det dobbelte, men kun i de sidste par år er der en profil, som kunne være en reaktion på situationen på arbejdsmarkedet – en stigning på ca. 5.000 i indvandringen og et fald på et par tusind i udvandringen. Faldet i udvandringen er ikke stort, men det er det eneste større fald i hele perioden på knap 30 år.

Figur 2a. Indvandring og udvandring, ikke-vestlige lande, 1980 – 2008.



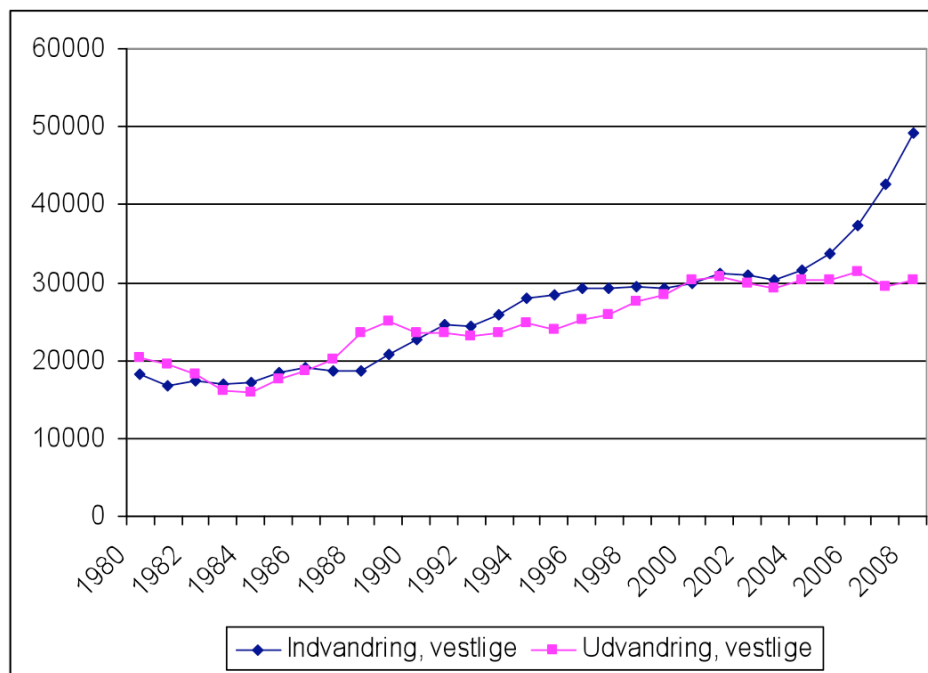
Kilde: Danmarks Statistik

Herefter vil vi se på nogle indikatorer for arbejdsmarkedssituationen. Der er tale om en endog meget stor variation i billedet afhængig af indvandrernes oprindelsesland – og den eventuelle samvariation, der er mellem oprindelsesland og det gennemsnitlige ankomsttidspunkt til Danmark. Vi vil derfor se på ikke-vestlige indvandrere under ét og så supplere med situationen for indvandrere fra tre lande:

- Tyrkiet, som er den større gruppe der har været længst i Danmark
- Bosnien-Herzegovina, ankom som flygtninge relativt koncentreret i midten af 1990erne
- Irak, ankommet som flygtninge eller familiesammenførte

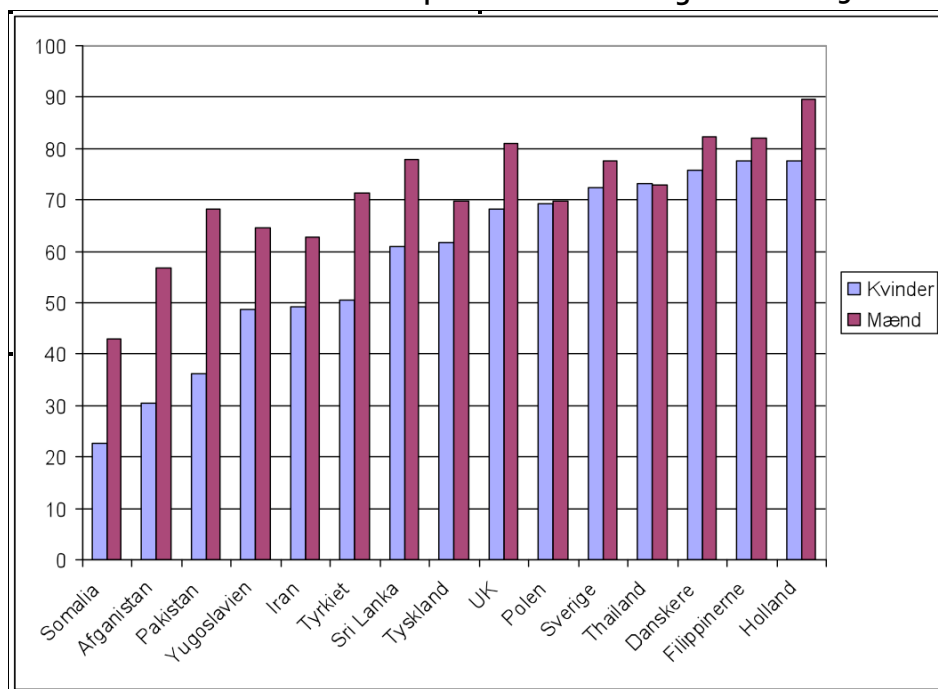
Allerførst bliver den kolossale variation i erhvervsdeltagelsen illustreret i Figur 3 for en lang række både vestlige og ikke-vestlige oprindelseslande. Ét land fra hver gruppe, nemlig Holland og Filippinerne havde faktisk i 2005 højere deltagelse på arbejdsmarkedet end danskerne. Udover den store variation i arbejdsmarkedsdeltagelsen er det iøjnefaldende, at forskellen er langt større for kvinder end for mænd. Det vender vi tilbage til nedenfor.

Figur 2b. Indvandring og udvandring, vestlige lande, 1980 – 2008.



Kilde: Danmarks Statistik

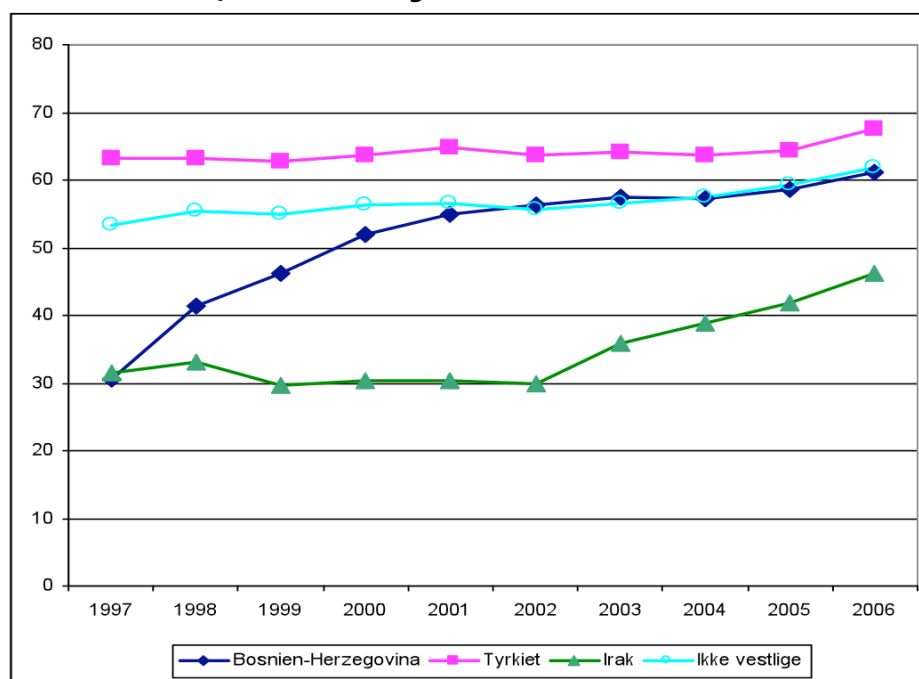
Figur 3. Erhvervsfrekvenser efter national oprindelse. Kvinder og mænd. 2005.



Kilde: Dansk Arbejdsgiverforening (2006)

Figur 4 viser, hvordan erhvervsfrekvensen for ikke-vestlige indvandrere under ét er steget med knap 10 procent points siden 1997. Den tyrkiske gruppe er en stor del af de ikke-vestlige indvandrere og er en af de indvandrergrupper, som har været her længst. Personer med baggrund i Tyrkiet har en udvikling i erhvervsfrekvensen med en lidt mindre stigning, men hele perioden igennem på et niveau over gruppen under ét. Folk fra Bosnien har en meget hurtig stigning op til det gennemsnitlige niveau, mens irakerne i de sidste år vist i figuren har en kraftig stigning, men til et niveau omkring 15 procent points under det gennemsnitlige.

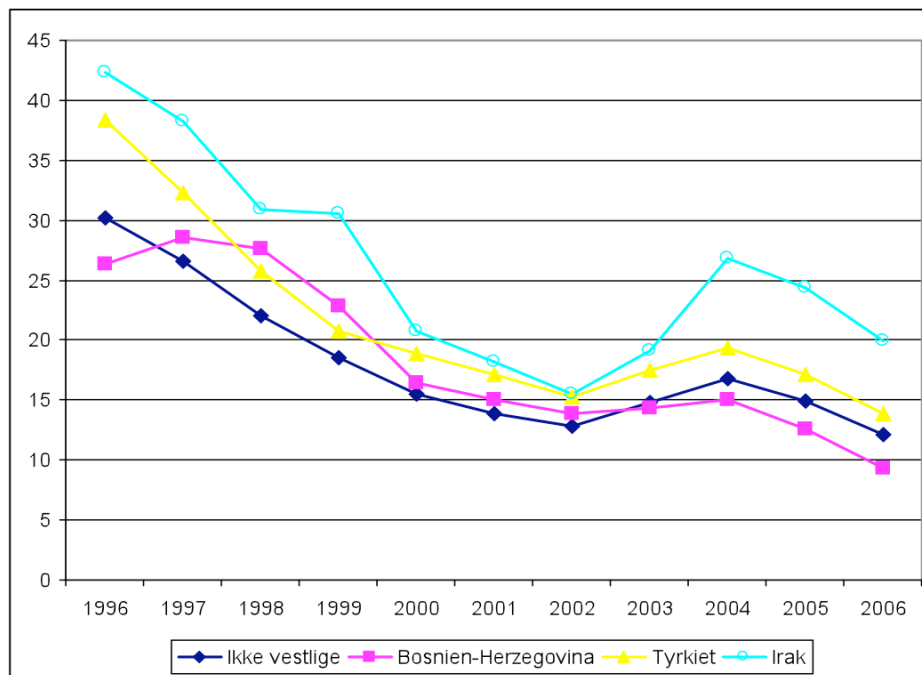
Figur 4. Erhvervsfrekvenser, indvandrere og efterkommere



Kilde: Danmarks Statistik

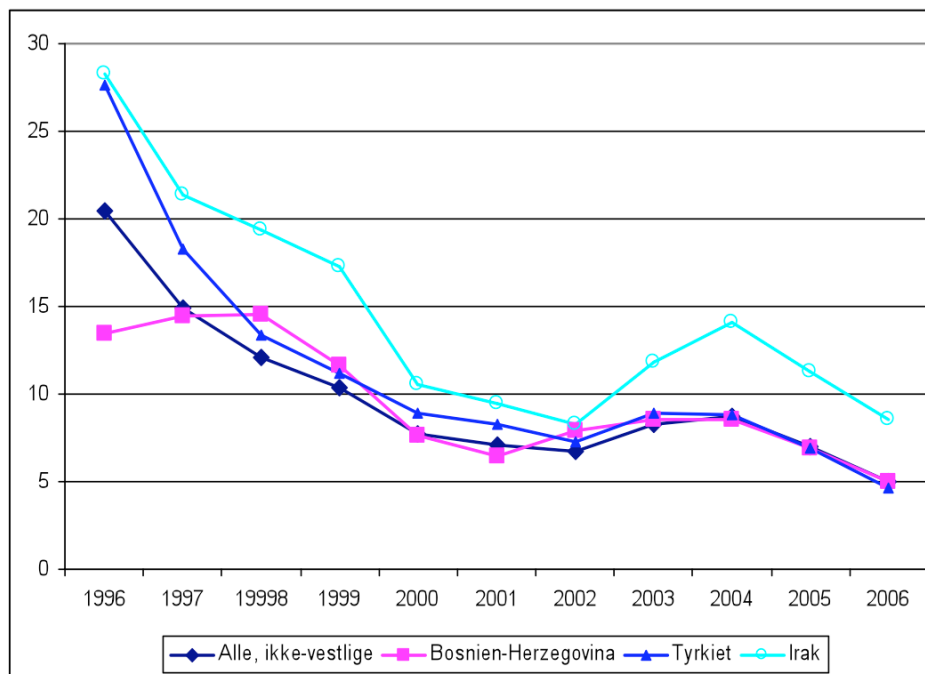
At være på arbejdsmarkedet er selvsagt ikke ensbetydende med, at man har et job. Arbejds-løsheden er derfor en anden relevant indikator. I Figur 5a er vist arbejdsløshedsprocenter fra 1996 for de samme grupper som i Figur 4. For hele gruppen af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere lå arbejdsløsheden helt oppe på 30 procent i 1996. Den falder, som det fremgår, ned til 12 procent i 2006. Det er interessant at observere en arbejdsløshedsprocent under 10 procent for personer fra Bosnien sammenholdt med den hurtige indtræden på arbejdsmarkedet, jf. Figur 4.

Figur 5a. Arbejdsløshedsprocenter for ikke-vestlige indvandrere og efterkommere



Kilde: Danmarks Statistik

Figur 5b. Ungdomsarbejdsløshedsprocenter, indvandrere og efterkommere.



Kilde: Danmarks Statistik

Udviklingen i ungdomsarbejdsløsheden (<25 år) for de samme 4 grupper dokumenterer en endnu mere positiv udvikling – for hele gruppen et fald fra 20 og ned til 5 procent. Udviklingen for unge med baggrund i Tyrkiet og Bosnien følger hele gruppen meget tæt.. Unge med irakisk baggrund har et højere niveau for arbejdsløsheden – men er typisk ankommet senere end flertallet i gruppen af unge ikke-vestlige indvandrere og efterkommere.

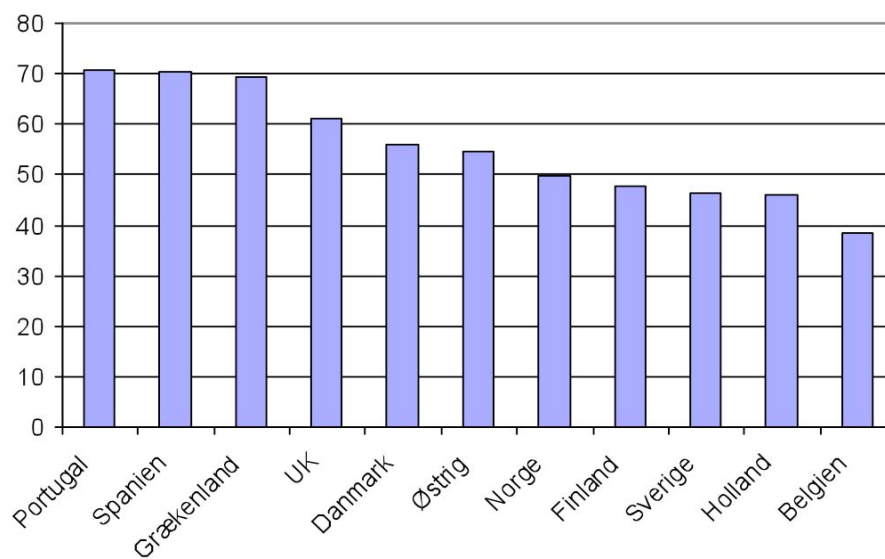
4 BENCHMARKING – GÅR DET DÅRLIGERE I DANMARK?

Efter stramninger i den danske indvandringspolitik fra omkring årtusindskiftet er der næppe tvivl om, at den generelle vurdering i mange andre lande har været, at den danske politik i disse år er den mest restriktive i Europa. Det spørgsmål vi skal se på i dette afsnit er, hvorvidt modstykket til politikændringen er, at erfaringen i Danmark m.h.t. arbejdsmarkedsintegration af ikke-vestlige indvandrere er dårligere end i sammenlignelige lande.

For at starte med et mere overordnet billede ser vi i Figur 6 på en bred indikator. Her ses der ikke kun på indvandrere fra gruppen af ikke-vestlige lande, men på indvandrere fra alle lande udenfor EU. For hvert af de 11 lande, der indgår viser Figur 6 andelen af indvandrere fra lande udenfor EU, som er i beskæftigelse. For de viste lande er der et spænd i beskæftigelsesandelen mellem 40 procent i Belgien og 70 procent i de tre middelhavslande, Grækenland, Portugal og Spanien. Danmark ligger midt i fordelingen med en beskæftigelsesandel omkring 55 procent, og som det fremgår, med en højere andel af pågældende gruppe af indvandrere i beskæftigelse end i de andre nordiske lande, som indgår i figuren.

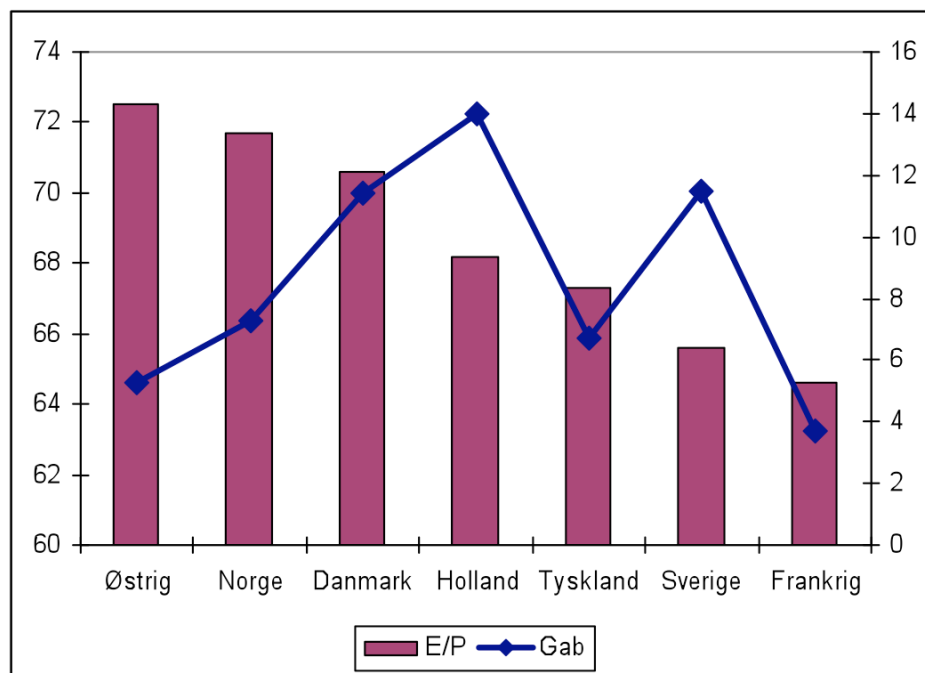
Indvandrerne fra lande udenfor EU har været forskelligt sammensat på oprindelseslande på tværs af landene. Figur 6 skal derfor fortolkes med forsigtighed. Til supplement viser Figur 7 beskæftigelsesandelen for alle mandlige indvandrere – fra både vestlige og ikke-vestlige lande – for et antal lande i 2006. Danmark ligger m.h.t. beskæftigelsesandel over midten af fordelingen og væsentligt højere end Sverige. Figur 7 indeholder en supplerende indikator, nemlig den forskel – gabet – der er imellem beskæftigelsesandelen for indfødte mænd og indvandrere. Med en forskel på 12 procent points er gabet stort i Danmark. Det er imidlertid ca. 2 procent points større i Holland og er på niveau med gabet i Sverige. For mænd er gabet som i Sverige, men beskæftigelsesandelen er højere i Danmark end i Sverige, både for indvandrere og for indfødte. Gabet er mindst i Frankrig,

Figur 6. Beskæftigelsesandel for indvandrere fra lande udenfor EU. 2006.



Kilde: Dansk Arbejdsgiverforening (2006)

Figur 7. Beskæftigelse/befolkning, Indvandrere, Mænd, 2006.



Kilde: beregnet fra OECD (2008)

men det er begrænset hvor positivt det fremtræder eftersom beskæftigelsesandelen i Frankrig er den laveste blandt de medtagne lande i Figur 7.

Arbejdsløsheden er en anden vigtig indikator. I første omgang ser vi på situationen for mænd. Da opgørelsesmetoder, og det absolutte niveau for ledigheden, varierer mellem landene, "normaliserer" vi i Figur 8 ved at vise et andet "gab", nemlig forskellen mellem arbejdsløshedsprocenten for indvandrere og for indfødte. For mændene er forskellen i arbejdsløshedsprocenten mindst i Danmark og i 2006 væsentligt mindre end i Sverige, Tyskland, Holland og Frankrig².

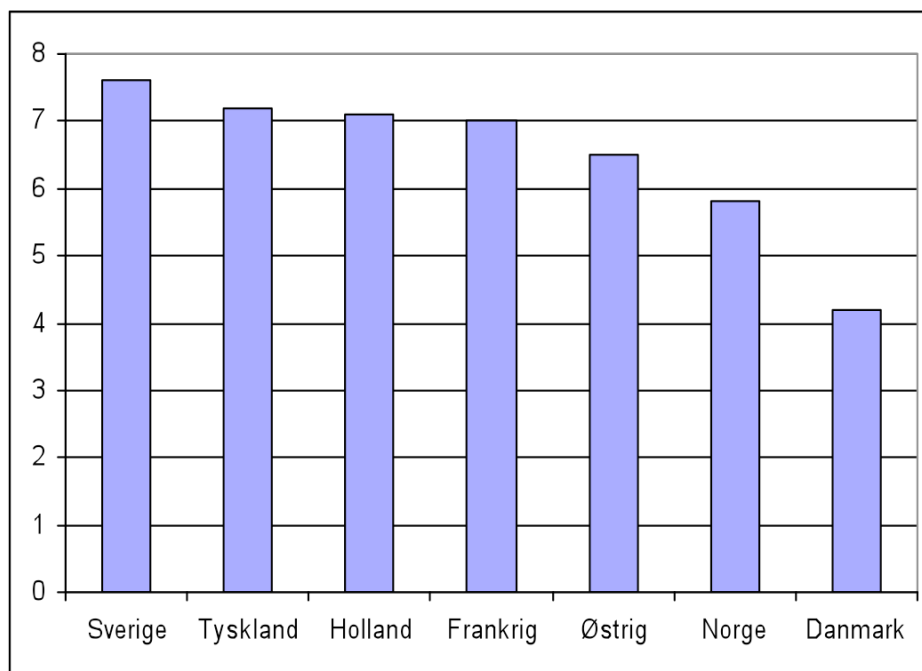
Situationen er noget anderledes, når vi ser på kvinderne. I Figur 9 vises forholdet mellem erhvervsfrekvensen for indvandrere og indfødte. Her er det iøjnefaldende, at indvandrerkvinderne relativt til indfødte har en væsentlig lavere erhvervsdeltagelse i Danmark (og Holland) end tilfældet er i de øvrige lande, som indgår. Det fremgår ikke af den summariske sammenligning i Figur 9 i hvilket omfang forskellene beror på forskelle i sammensætningen på oprindelseslande med potentielt store forskelle i holdninger og traditioner vedrørende familiestruktur og gifte kvinders erhvervsdeltagelse.

Det fremgår klart af Figur 10, at "gabet" for Danmark i Figur 9 ikke har noget at gøre med, at erhvervsdeltagelsen for kvinder generelt skulle være lavere i Danmark. Tværtimod fremgår det i Figur 10, at erhvervsfrekvensen for indfødte kvinder er højest i Danmark blandt de medtagne lande. Der er med andre ord ikke tvivl om, at Figur 9 identificerer en reel integrationspolitik udfordring i Danmark.

Det understreges yderligere af Figur 11, som viser gabet i arbejdsløshedsprocent mellem indvandrere og indfødte for kvinder. Helt som for mændenes vedkommende, jvf. Figur 8, er gabet lavest i Danmark. Men gabet opgøres jo ifølge sagens natur kun for de kvinder, som deltager på arbejdsmarkedet.

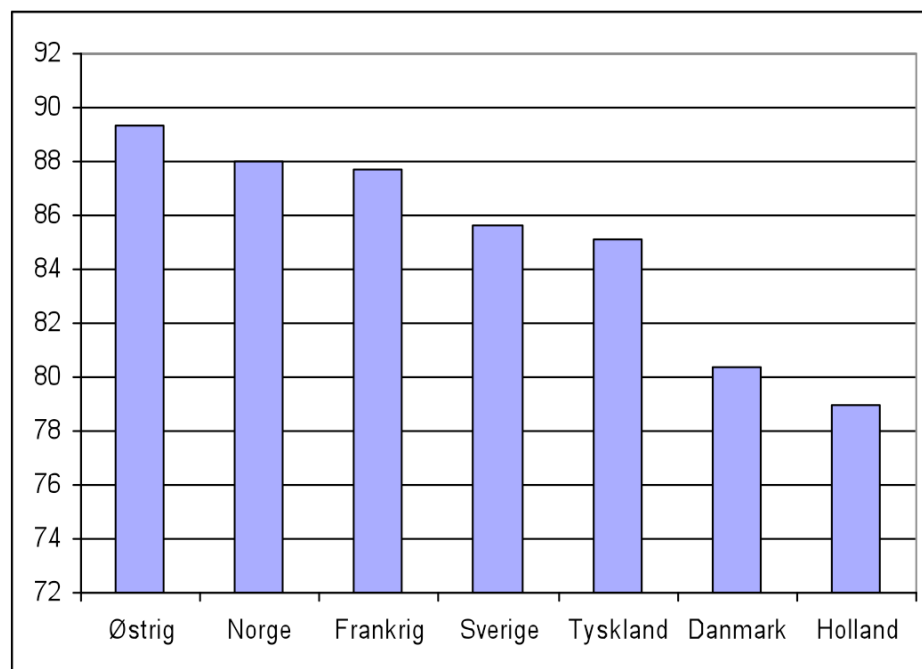
² Hvis "klassiske" indvandringslande som USA, Canada, Australien og New Zealand indgik i Figur 8 ville gabet i disse lande være omkring 0 – som konsekvens af en selektiv indvandringspolitik og en anden velfærdspolitik og arbejdsmarkedsstruktur.

Figur 8. Arbejdsløshedsprocent, gab mellem indfødte og indvandrere, mænd, 2006



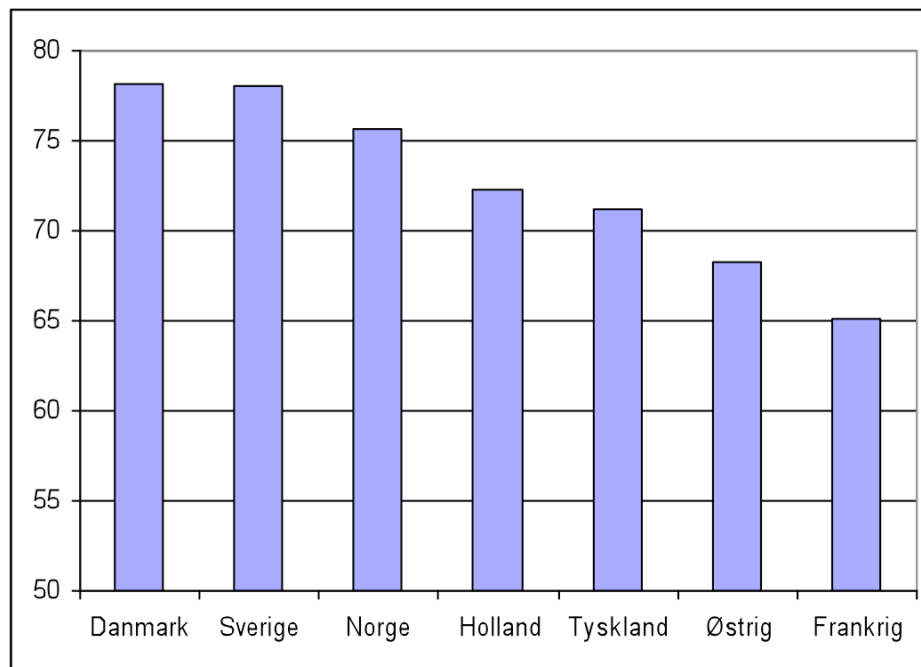
Kilde: beregnet fra OECD (2008)

Figur 9. Forholdet mellem erhvervsdeltagelsen for indvandrere og indfødte, kvinder, 2006



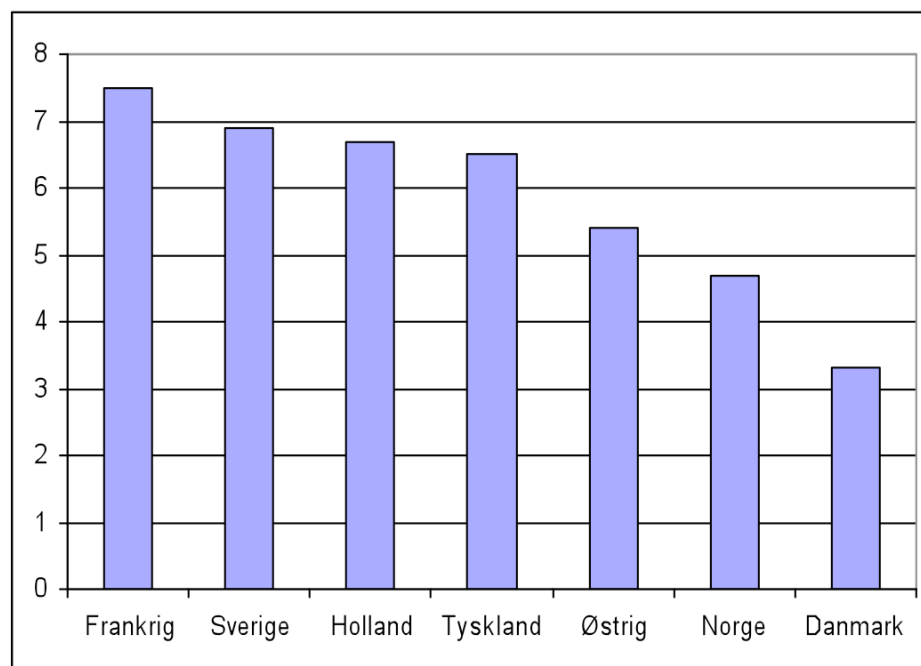
Kilde: beregnet fra OECD (2008)

Figur 10. Erhvervsfrekvens for kvinder, indfødte, 2006.



Kilde: beregnet fra OECD (2008)

Figur 11. Arbejdsløshedsprocent, gab mellem indfødte og indvandrere, kvinder, 2006



Kilde: beregnet fra OECD (2008)

5 INTEGRATIONSPOLITIK – EN KORT OVERSIGT

Det fremgik af afsnit 2, at indvandringen til Danmark i de første årtier skete uden nogen bevidst indvandrings- og integrationspolitik. Den helt dominerende nettotilgang af nye borgere skete i form af familiesammenføring til de oprindelige gæstearbejdere, i form af flygtninge og i form af familiesammenførte til flygtninge.

I dette afsnit er det ikke ambitionen at give en dækkende oversigt over udvikling og status for indvandrings- og integrationspolitikken i Danmark³. I stedet skal nogle hovedelementer fremhæves fulgt af et bud på baggrunden for, at indvandringspolitikken i Danmark – i forhold til mennesker fra de ikke-vestlige lande – i de senere år er blevet karakteriseret som meget stram i forhold til mange andre europæiske lande.

Indtil integrationsloven blev vedtaget i 1999 var der kun tale om noget begrænsede initiativer. I 1983 blev der vedtaget en ny udlændingelov, som lovfæstede retten til familiesammenføring og som forbedrede den juridiske situation for "de facto flygtninge". Internationalt set var vurderingen, at der var tale om en liberal indvandringspolitik⁴. Indtil 1999 var det kun flygtninge, som indgik i et formelt integrationsprogram. I 1992 blev familiesammenføring betinget af mindst 5 års ophold i Danmark.

Den afgørende ændring sker med vedtagelsen af integrationsloven i 1999. I forhold til alle indvandrere fra lande uden for EU og Norden indførtes et integrationsprogram bestående af obligatorisk dansk kursus, uddannelses tilbud, virksomhedsnær arbejdsmarkedsaktivering samt en overførsel af kompetencen til kommunerne. I 2002 følges der op med 24 års reglen i forhold til indgåelse af ægteskab med en udenlandsk statsborger og med indførelse af starthjælp – en ny kontantydelse, ca. en tredjedel lavere end kontanthjælpen og rettet til ikke-familiesammenførte indvandrere, som ikke har haft ophold i landet i mindst 7 ud af de sidste 8 år. I 2002 iværksættes også den såkaldte "trappemodell" som en faseopdelt integrationspolitik, der starter med sprogkurser og gradvis overgår til jobnære/virksomhedsnære aktiviteter med et ordinært job på overenskomstmæssige vilkår som slutmål.

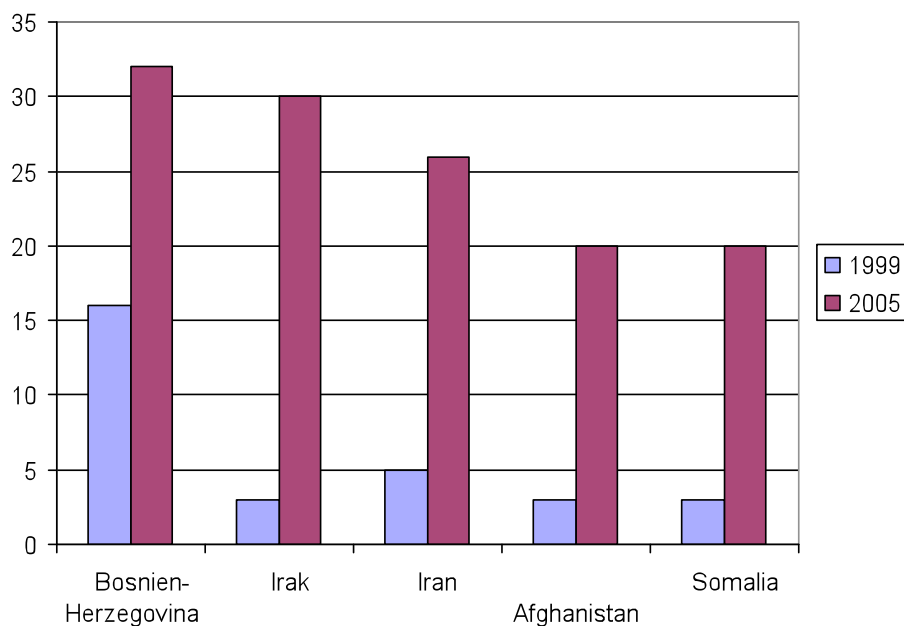
³ En detaljeret gennemgang af integrationspolitikken i Danmark findes i OECD (2007).

⁴ Se f.eks. OECD (2007), side 130.

I 2004 vedtages en ny integrationslov med endnu stærkere fokus på arbejdsmarkedsintegrationen. Stramningerne i årene efter årtusindskiftet medfører den tilsigtede reduktion af nettoindvandringen fra ikke-vestlige lande – men jvf. afsnit 3 starter der en ny opgang igen fra 2006.

I de seneste år kan man til en vis grad derfor opfatte indvandringen fra de ikke-vestlige lande, som noget der udspiller sig i to spor. Det ene er den mere begrænsede tilvandring efter stramningerne. Det sker samtidig i en situation med en voldsom højkonjunktur på arbejdsmarkedet, som først begynder at klinge af i 2. halvår 2008. Konsekvensen af dette sammenfald er, som underbygget i Dansk Arbejdsgiverforening (2008), en yderst gunstig udvikling i integrationsindikatorerne for de mennesker, som ankommer efter 2005. Det er illustreret i Figur 12, som viser beskæftigelsesandelen for flygtninge med mindre end 3 års ophold i Danmark i henholdsvis 1999 og i 2005. For alle fem nationalitetsgrupper er forandringen slående. Det gælder ikke mindst flygtninge fra Irak, Afghanistan og Somalia.

Figur 12. Beskæftigelsesandel blandt flygtninge med mindre end 3 års ophold i Danmark, 1999 og 2005.



Kilde: Dansk Arbejdsgiverforening (2006)

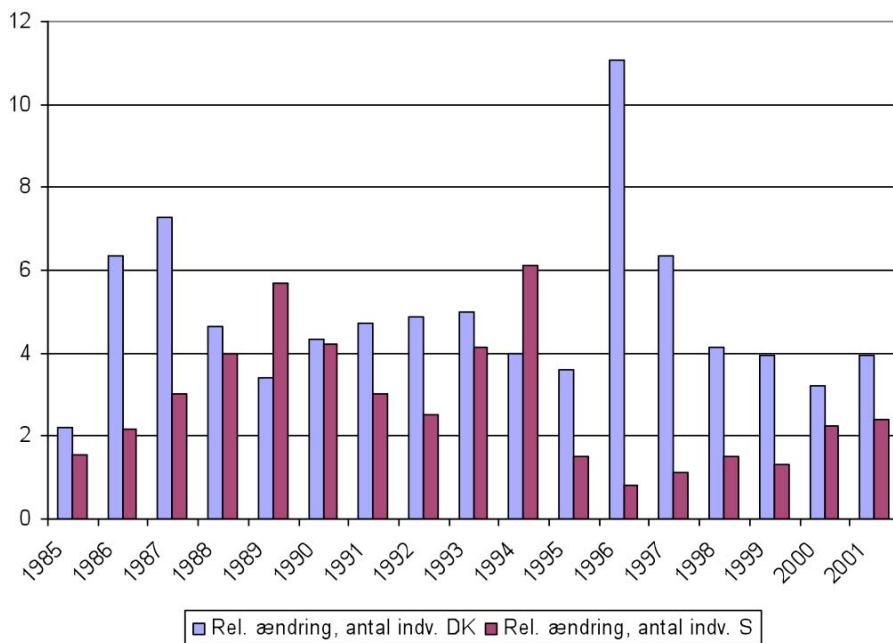
Det andet spor er så de ikke-vestlige indvandrere, som ankom før årtusindskiftet. For mennesker i den gruppe, ankommet før 2002 og modtagere af kontanthjælp, blev et særligt program, Ny Chance, sat i værk fra medio 2006 til medio 2008. For at skærpe de økonomiske incitamentter til at tage et job indførtes også det såkaldte kontanthjælpsloft for ægtepar. Stramningen er i princippet rettet mod alle, men rammer i praksis overvejende indvandrere.

Udover de mange forskellige programmer for indvandrere iværksat siden 1999 er hele den almindelige arbejdsmarkedspolitik også til rådighed for indvandrere, som er på arbejdsmarkedet. En god oversigt over de senere års integrationspolitiske indsats kan findes i efterårsrapporten fra det Økonomisk Råd fra 2007. AKF og Rockwoolfondens Forskningsenhed har gennemført en række evalueringer af elementer i de senere års integrationspolitik. En generel udfordring er her, at de senere års integrationspolitiske ambitioner – og stramninger – tidsmæssigt falder sammen med en meget markant konjunkturfremgang. Det kan derfor være svært at separere, hvad der er program-effekter, og hvad der er konjunktoren. Et særdeles spændende spørgsmål – også integration-politisk – er, hvordan det helt andet konjunkturbillede, vi er på vej ind i, vil påvirke arbejdsmarkedssituationen for indvandrere i forhold til indfødte.

Den anden udfordring omtalt i starten af dette afsnit er, om den kraftige stramning af indvandrings- og integrationspolitikken kan "forklares" som en reaktion på de foregående års udvikling. Det understreges i OECD (2007), at Danmark er et af de europæiske lande, hvor indvandringen kom sent i gang. Til gengæld kom det hurtigt, da det gik i gang og samtidig som nævnt uden ret meget bevidst immigrations- og integrationspolitik i den første lange fase. Tankegangen er illustreret i Figur 13, som viser den relative ændring i procent i antallet af indvandrere i Danmark og i Sverige i perioden fra midten af 1980erne indtil 2001, dvs. indtil stramningerne i Danmark sættes i værk. Det fremgår, at den relative ændring er større i Danmark i 15 ud af de 17 år. Så indvandringen kommer massivt og tidsmæssigt sammenpresset i forhold til et langt mere udstrakt forløb i Sverige.

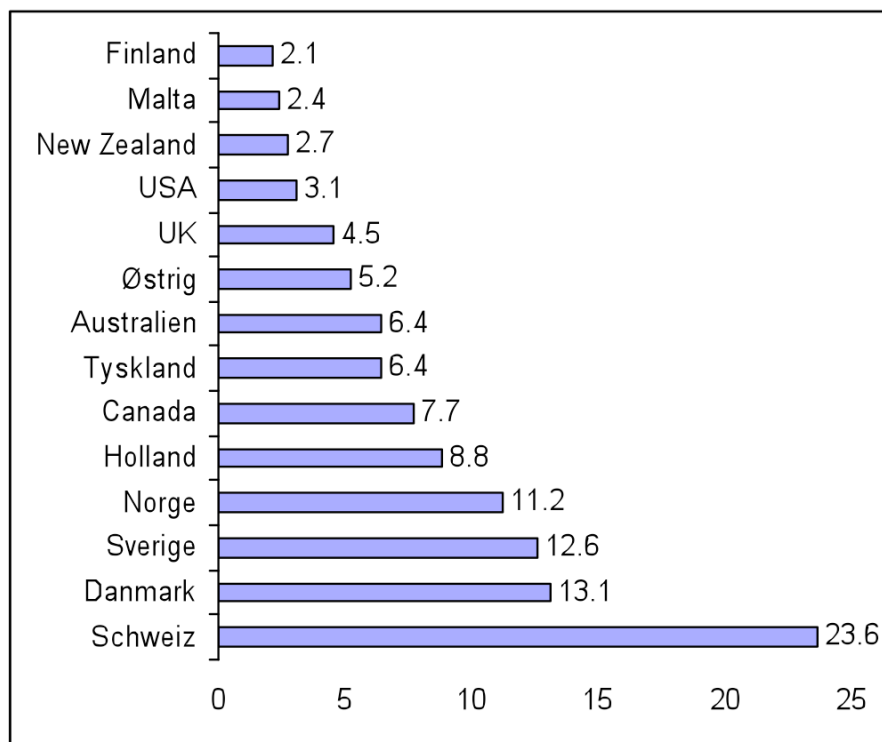
Det andet argument vedrører modtagelsen af flygtninge. Figur 14 viser den gennemsnitlige modtagelse af flygtninge pr. 1.000 indbyggere over 10-året 1994 – 2003. I figuren indgår de 14 lande, der ligger højest, og det fremgår, at Danmark i perioden kun overgås af Schweiz. At

Figur 13. Den relative årlige ændring i antal indvandrere i Danmark og Sverige, 1985 – 2001.



Kilde: egne beregninger på tal fra Danmarks Statistik og Statistisk Centralbureau

Figur 14. Modtagelse af flygtninge pr. 1.000 indbyggere, 1994-2003 (Top 14 lande)



Kilde: UNHCR (2004)

flygtningepolitikken tidligere har været liberal understreges også af tal i UNHCR (2002), hvor det fremgår, at anerkendelsesprocenten for asylansøgere i 2001 kun i Tyrkiet og Canada var højere end i Danmark.

Både ankomstprofilen, den sammenpressede periode, det tidligere fravær af en klar immigrations- og integrationspolitik samt den relativt åbne eller liberale flygtningepolitik er derfor mulige forklaringsfaktorer i forhold til det bratte skift i politikken i Danmark fra årtusindskiftet.

6 HVOR KUNNE MAN ØGE INDSATSEN?

Ovenfor er der givet en oversigt over udviklingen i indvandringen og forhold, som er i positiv udvikling sammen med de faktorer, hvor der stadig er nogle store integrationspolitiske udfordringer. Beskrivelser og oversigter af denne type har været baggrunden for både faktiske initiativer i tidens løb og for de anbefalinger, der aktuelt kan finde f.eks. hos Det Økonomiske Råd (2007) og OECD (2007).

Der er gennem årene udarbejdet en række både kvantitativt og kvalitativt orienterede analyser af forskellige aspekter af indvandringen til Danmark⁵. På en række felter er der enighed om, hvilke programmer eller instrumenter som er effektive i forhold til arbejdsmarkedsintegrationen. Ser man på de arbejdsmarkeds-mæssige instrumenter, er det veletableret, at jobtræning med løntilskud i private virksomheder er effektivt i modsætning til andre former for aktivering, hvor der er en stor "indlåsningseffekt" (Clausen et al. (2008)). Der er desuden udbredt enighed – måske ikke så overraskende – om, at uddannelse – specielt hvis den er erhvervet i Danmark – og beherskelse af sproget er vigtigt for at få et almindeligt job på overenskomstmæssige vilkår. Endelig er der klar evidens for, at integrationen på arbejdsmarkedet er forløbet langt hurtigere for indvandrere kommet efter 2002 end for de tidligere ankomne. Derimod er der næppe enighed om, i hvilket omfang det skyldes stramningen af indvandrings- og integrationspolitikken i forhold til det, som skyldes konjunkturopgangen. De væsentligste udfordringer fremadrettet vedrører

⁵ I Pedersen (2002) findes en oversigt over den arbejdsmarkeds-mæssige del af forskningen i indvandring fra ikke-vestlige lande siden 1980. I Pedersen (2005) findes en oversigt over udviklingen i og analyser af indvandringen til Danmark.

- Uddannelserne for unge indvandrere og efterkommere – både skole-, gymnasiale- og erhvervs-mæssige uddannelser, hvor specielt det store frafald på de faglige uddannelser og det klart større problem for drengene og de unge mænd er vigtigt
- Den lave erhvervsdeltagelse i den lidt ældre gruppe af tidligt ankomne, særlig udtalt for kvinderne

I dette afsnit skal vi slutte med nogle beregninger på omkostninger og fordele ved konkrete politikker. Problemet i denne sammenhæng er, at foreliggende analyser på området i et vist omfang identificerer eller sonder imellem effektive og ikke-effektive instrumenter i integrationspolitikken. Men de gør det ikke muligt at sammenstille omkostningerne ved et bestemt program med fordelene ved det – på kort og på længere sigt. Det er udgangspunktet for regneeksemplerne nedenfor, som derfor alene er "gæt" på nogle sammenhænge mellem omkostninger og fordele, hvor kun mere omfattende undersøgelser kan give fast grund under fødderne.

Spørgsmålet er så, hvilke programmer eller instrumenter, som skal inddrages i eksperimenter af den type. Det er klart, at det danske arbejdsmarked med en relativt høj minimumsløn – og dertil svarende faglige kvalifikationskrav – og den danske velfærdsmodel – med ydelser som for lavt lønnede ligger tæt på lønnen – udgør hver sin barriere for arbejdsmarkedsintegrationen for mange ikke-vestlige indvandrere.

Løsningsmodeller på integration baseret på en væsentlig lavere minimumsløn og generelt lavere velfærdsydelse er ikke taget op her. Det sker ud fra den vurdering, at "parallelle" arbejdsmarkeds- og velfærdsmodeller ikke er hverken realistiske eller ønskelige bud på en forbedret integration. I stedet sluttet med fire konkrete løsningsforslag - i høj grad bygget på gæt/forudsætninger mht. talstørrelser – og dermed samtidig at opfatte som opfordringer til fremtidige analyser, som kan skabe et mere sikkert grundlag for beslutninger indenfor integrationspolitikken. I de fire konkrete løsningsforslag sondres der mellem gæt på de umiddelbare konsekvenser mht. omkostninger og fordele og de mere langsigtede virkninger. Da der er tale om usikre og illustrative gæt er det længere sigt konkret sat til 5 – 10 år i de fleste af eksemplerne nedenfor.

Før de mere usikre tal er der grund til at fremhæve et bestemt område, nemlig kravene for opnåelse af statsborgerskab. Her har der på det seneste været diskussion af, om mere omfattende krav – og eventuelt uklart formulerede spørgsmål i prøver – har gjort det vanskeligere at opnå dansk statsborgerskab. Hvis det er tilfældet – tilsigtet eller ej – er det et interessant spørgsmål, hvordan det påvirker arbejdsmarkedsintegrationen – altså om det har økonomiske effekter eller ej. Der foreligger ikke danske undersøgelser af spørgsmålet, men Bevelander og DeVorez (2008) finder for Canada, USA og Holland evidens for, at opnåelse af statsborgerskab – alt andet lige – påvirker indvandreres situation på arbejdsmarkedet positivt. Fougère og Safi (2008) rapporterer tilsvarende klart positive effekter fra tildeling af statsborgerskab i en fransk undersøgelse med korrektion for det forhold, at det ikke er statistisk tilfældigt, hvem der søger om statsborgerskab.

6.1 Løsningsforslag: Øget beskæftigelsesandel for ikke-vestlige indvandrere i den offentlige sektor

Og nu til de meget foreløbige afsluttende løsningsforslag. Det er iøjnefaldende, jf. Figur 15, at beskæftigelsesandelen for ikke-vestlige indvandrere er lavere i den offentlige end i den private sektor. Det kan kun i beskedent omfang bero på, at enkelte jobfunktioner i den offentlige sektor lovgivningsmæssigt kræver statsborgerskab.

Antag, at beskæftigelsen af ikke-vestlige indvandrere for at skabe paritet skal stige med ca. 7.000 jobs. Antag at halvdelen kommer fra en status udenfor arbejdsstyrken og den anden halvdel fra kontanthjælp. Overgang fra kontanthjælp til ordinær beskæftigelse med en lav løn er beregnet til at forbedre de offentlige finanser med ca. 200.000 kr. pr person. Med 3.500 personer giver det en finansiell forbedring på ca. 700 mill kr. Antages at halvdelen i begyndelsen er "overbemanding", og at den årlige lønudgift er 300.000 kr. får vi

	Kort sigt	Langt sigt
Omkostninger	1 mia kr	0
Fordele	700 mill kr	700 mill kr

Figur 15. Beskæftigelsesandel for ikke-vestlige indvandrere i offentlig og privat sektor



Kilde: Dansk Arbejdsgiverforening (2006)

På langt sigt er der ikke tale om et vist omfang af "overbemanding", men at de 7.000 nye medarbejdere leverer en produktion svarende (mindst) til deres løn. Hvis det yderligere antages, at omkostningerne falder jævnt til nul over en periode på 5 år, samt at fordelene konkret sættes til 700 mill kr. om året i en periode på 6 år, kan en nettofordel fra eksemplet beregnes. Hvis fordele og omkostninger tilbagediskonteres med 5 procent, bliver omkostningerne 2.820 mill kr. og fordelene 3.730 mill kr., dvs. løsningen har en skønsmæssig diskonteret netto nutidsværdi på 910 mill kr.

6.2 Løsningsforslag: Aktivering med løntilskud

Aktivering med løntilskud for at øge erhvervsfrekvensen for ikke-vestlige indvandrere. Forudsat 100 % dækning af lønudgiften i 6 måneder, 50 % de næste 6, hvorefter tilskuddet falder bort. Antages en løn på 300.000 kr. medfører det en offentlig udgift pr deltager i år 1 på 225.000 kr. I det omfang kontanthjælpsmodtagere indgår, sparer det offentlige ca. 200.000 kr. pr. person ved en overførsel til programmet. For personer udenfor arbejdsstyrken, som går ind i programmet antages en skattebetaling på 40 % af indkomsten på 300.000 kr. Antag som eksempel, at 500 personer indgår i programmet, og at 20 % kommer fra kontanthjælp, og de resterende 80 % har været uden for

arbejdsstyrken. Omkostningerne i det første år bliver $500 \cdot 225.000 - 500 \cdot 300.000 \cdot 0,40 = 52,5$ mill kr.

Fordelen i det første år er besparelsen på 20 mill kr. for de tidligere kontanthjælpsmodtagere. Antag, at den varige effekt af 1 års programmet er, at 50 personer kommer i varig beskæftigelse i 10 år. Uden diskontering vil det med de anlagte beregningsforudsætninger give en samlet fordel på $50 \cdot 300.000 \cdot 10 = 150$ mill kr., som resulterer i en skatteindtægt på 60 mill kr. og sparede overførsler på 5 mill kr. Samlet

	1. år	Langt sigt
Omkostninger	52 mill kr.	0
Fordele	20 mill kr.	65 mill kr.
Netto	-32 mill kr.	65 mill kr.

Forudsat at fordelene er jævnt fordelt med 6,5 mill kr. om året i de efterfølgende 10 år, er nutidsværdien af fordelene 47,8 mill kr. mod 1. års nettoomkostninger på 32 mill kr., dvs. i alt en skønnet nettofordel på 15,8 mill kr.

6.3 Løsningsforslag: Reduktion af frafaldet på erhvervsuddannelserne

Ifølge Det Økonomisk Råd (2007) er gabet mellem andelen som får en erhvervsuddannelse for indfødte og indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande ca. 20 %. F.eks. en halvering af dette gab vil føre til lavere arbejdsløshed og højere indkomst – og dermed højere skatteindtægter.

Forudsætningen i regneeksemplet er, at der er 6.000 ikke-vestlige indvandrere og efterkommere pr. årgang i alderen 15 – 19 år. Der indsættes ekstra ressourcer til intensiveret vejledning etc. i et omfang af 5.000 kr. pr. person (knap 10 % af den årlige elevomkostning i gymnasieskolen). Dette indebærer en årlig udgift på 30 mill kr. Det aktuelle "gab" mht. faglig uddannelse mellem indfødte unge og målgruppen er skønnet til 650 pr. årgang. Det antages, at 200 flere gennemfører med den konsekvens, at arbejdsløsheden bliver 5 procent points lavere hvert år i en periode på 30 år. Det svarer til en stigning på 10 fuldtidsbeskæftigede varigt og dermed til en gevinst på $10 \cdot 200.000 = 2$

mill kr. i sparede overførsler, eller 60 mill kr. over hele 30 års perioden, hvortil kommer øgede skatteindtægter på skønsmæssigt 100.000 kr. om året. Samlet pr årgang

	1. år	Langt sigt
Omkostninger	30 mill kr	0
Fordele	0	90 mill kr

Tilbagediskontering med 5 procent giver en nutidsværdi af fordelene på 40,4 mill kr. og dermed en skønnet nettofordel på 10,4 mill kr.

6.4 Løsningsforslag: Øget beskæftigelsesfradrag

Øget beskæftigelsesfradrag ved opfyldelse af bestemte kriterier. Inspireret af et forslag hos Det Økonomiske Råd (2007) går det sidste løsningsforslag ud på, at der for alle 30 – 50 årige ikke-vestlige indvandrere uden tilknytning til arbejdsmarkedet i de sidste 2 år indføres et beskæftigelsesfradrag på 3 gange det normale i 1 år, 2 gange det normale i det 2. år og derefter det almindelige fradrag. Motiveringen er at skærpe det økonomiske incitament for at deltage i arbejdsstyrken.

Den potentielle personkreds i 2008 er (max.) 35-40.000 personer. Hvis vi antager en reaktion på 2 %, som i det første år kommer i beskæftigelse, vil 1. års effekten for de offentlige finanser være $750 \cdot 40.000 \cdot 0,33 = 9,9$ mill kr. i mindre skatteprovenu med det tredobbelte beskæftigelsesfradrag sat til 40.000 kr. og den skattemæssige værdi sat til 33 %. Med en forudsat gennemsnitlig løn på 300.000 kr. og en skat på 40 % vil der komme et skatteprovenu på $750 \cdot 300.000 \cdot 0,40 = 90$ mill kr., dvs. en nettoeffekt på ca. 80 mill kr.

Hertil kommer, at en del af de berørte overgår fra at have modtaget en overførselsindkomst. I de efterfølgende år svækkes incitamentet, men antages det, at halvdelen af det første ryk ind på arbejdsmarkedet forbliver i beskæftigelse de næste 10 år, vil det give en varig årlig gevinst på mindst $375 \cdot 13.000 \cdot 0,33 = 1,6$ mill kr. som skatteværdi af det almindelige beskæftigelsesfradrag sat til 13.000 kr. og et ekstra skatteprovenu på $375 \cdot 300.000 \cdot 0,40 = 45$ mill kr., dvs. ca. 43,4 mill kr. netto. Det specielle ved løsningsforslag 4 er, at der er en nettogevinst fra starten, hvis man ser bort

fra den noget ekstreme situation, at der ingen reaktion overhovedet er. Den ret stærke reaktion på en reform i Sverige målrettet enlige mødre, Aaberge og Flood (2008), underbygger, at det er usandsynligt, at der ikke er nogen reaktion. Der vil være administrative problemer i at bestemme den berettigede personkreds, men omkostningsmæssigt er der ingen risiko.

Sammenfattende er netto nutidsværdien af de fire løsningsforslag vist i tabellen. Umiddelbart er løsningsforslag 4 helt dominerende, men samtidig præget af særlig stor usikkerhed – og måske optimisme. Som nævnt er usikkerheden imidlertid ensidig i den forstand, at "worst case" ikke er et samfundsmæssigt tab, men et nul i den usandsynlige situation, at ingen skulle reagere på det ændrede beskæftigelsesfradrag.

Nutidsværdier, mill kr.	Omkostninger	Fordele	Forskel	C/B ratio
Øget beskæftigelsesandel for ikke-vestlige indvandrere i den offentlige sektor	2.820	3.730	910	1,32
Aktivering med løntilskud	52	67,8	15,8	1,30
Reduktion af frafaldet på erhvervsuddannelserne	30	40,4	10,4	1,35
Øget beskæftigelsesfradrag	9,9	377,5	367,6	38,1

Til slut skal det igen understreges, at de 4 løsningsforslag er hypotetiske. Der mangler det nødvendige empiriske grundlag for at kunne fastlægge omkostninger og fordele, ikke mindst i et dynamisk perspektiv. Så overslagene over omkostninger og fordele følger af de gjorte forudsætninger – og ved at ændre på dem kan nettoeffekten selvsagt fremtræde enten større eller mindre.

7 LITTERATUR

Aaberge, R. og L. Flood. 2008. *Evaluation of an In-Work Tax Credit Reform in Sweden: Effects on Labor Supply and Welfare Participation of Single Mothers*. IZA DO No. 3736. Bonn.

Clausen, J., E. Heinesen, H. Hummelgaard, L. Husted og M. Rosholm. 2008. *The Effect of Integration Policies on the Time until Regular Employment of Newly Arrived Immigrants: Evidence from Denmark*. IZA DP No. 3849. Bonn.

Clausen, J., H. Hummelgaard, L. Husted, K.B. Jensen og M. Rosholm. 2009. *Effekten af introduktionsprogrammets arbejdsmarkedsrettede indsats*. AKF. København.

Dansk Arbejdsgiverforening. 2006. *Vandringer og integration*. København.

Dansk Arbejdsgiverforening. 2008. *Ikke-vestlige indvandrere og arbejdsmarkedet*. København.

Det Økonomiske Råd. *Dansk Økonomi. Efteråret 2007*. København

OECD. 2007. *Jobs for immigrants – Labour market integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*. Paris.

OECD. 2008. *International Migration Outlook: SOPEMI – 2008 Edition*. Paris.

Pedersen, P.J. 2002. *Arbejdsmarkedsintegration, arbejdsmarkedspolitik og overførselsindkomster – Forskningsmæssig viden om immigration fra mindre udviklede lande siden 1980*. Arbejdspapir. AMID.

Pedersen, P.J. 2005. *Migration in a Scandinavian welfare state: The recent Danish experience*. I K.F. Zimmermann (red) *European Migration: What do we know?* Cambridge University Press.

UNHCR. 2002. *Statistical Yearbook 2001*. Geneve.

UNHCR. 2004. *Statistical Yearbook 2003*. Geneve.