

Læren af 40 års dansk integrationspolitik

Jacob Nielsen Arendt
Forskningsprofessor, ph.d.
Rockwool Fondens Forskningsenhed

OASIS, Generalforsamling, København
3. Marts 2023

Oversigt

Hvad har vi lært af 40 års integrationspolitik?

Har Danmark en ”stram men fair udlændingepolitik”?

Vi ser på om integrationspolitikken har påvirket:

- 1) Hvordan flygtninge integreres i det danske arbejdsmarked?**
- 2) Hvor mange flygtninge, der kommer til Danmark?**



Citat

- ”Danmark har jo altid sat en ære i at opretholde en frisindet opfattelse af asylretten og en human gennemførelse af denne opfattelse overfor de enkelte, men det kan ikke nægtes, at det dobbelte pres, man som justitsminister kommer ud for, dels på grund af det store antal, ..., dels på grund af arbejdsløsheden herhjemme, gør administrationen af hele dette område vanskeligere og vanskeligere. Problemet kan kun løses gennem en international fordeling af migranterne.”

Citat

- ”Danmark har jo altid sat en ære i at opretholde en frisindet opfattelse af asylretten og en human gennemførelse af denne opfattelse overfor de enkelte, men det kan ikke nægtes, at det dobbelte pres, man som justitsminister kommer ud for, dels på grund af det store antal, ..., dels på grund af arbejdsløsheden herhjemme, gør administrationen af hele dette område vanskeligere og vanskeligere. Problemet kan kun løses gennem en international fordeling af migranterne.”

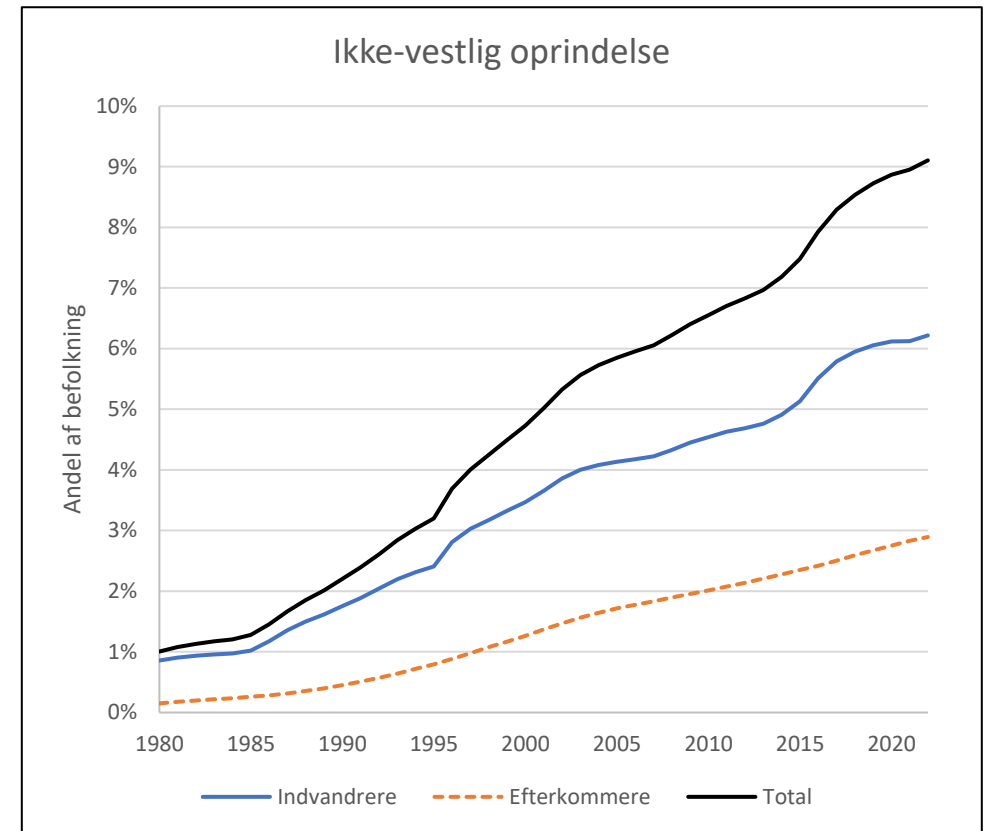
(K. K. Steincke, 1936)

Hovedspørgsmål i dansk integrationspolitik

- Balancen mellem en stram udlændingelov og effektiv integrationsindsats:
- Kan vi kontrollere antallet og samtidig støtte integration for de i landet?

Indvandrere og efterkommere i Danmark

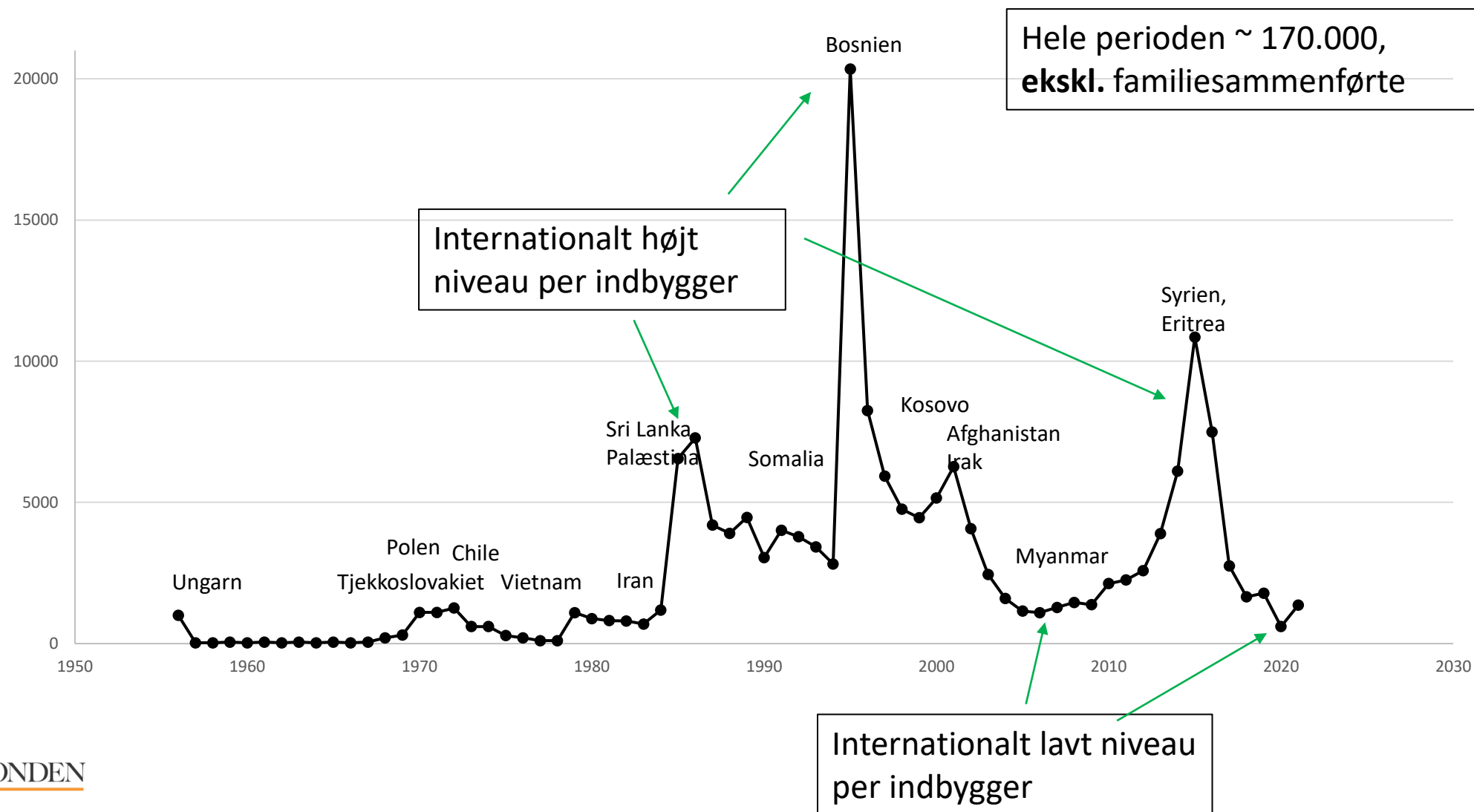
- 1960'erne: Gæstearbejdere
- 1970'erne:
Indvandringsstop. Familiesammenførte ↑
- 1980'erne:
Stigende antal flygtninge



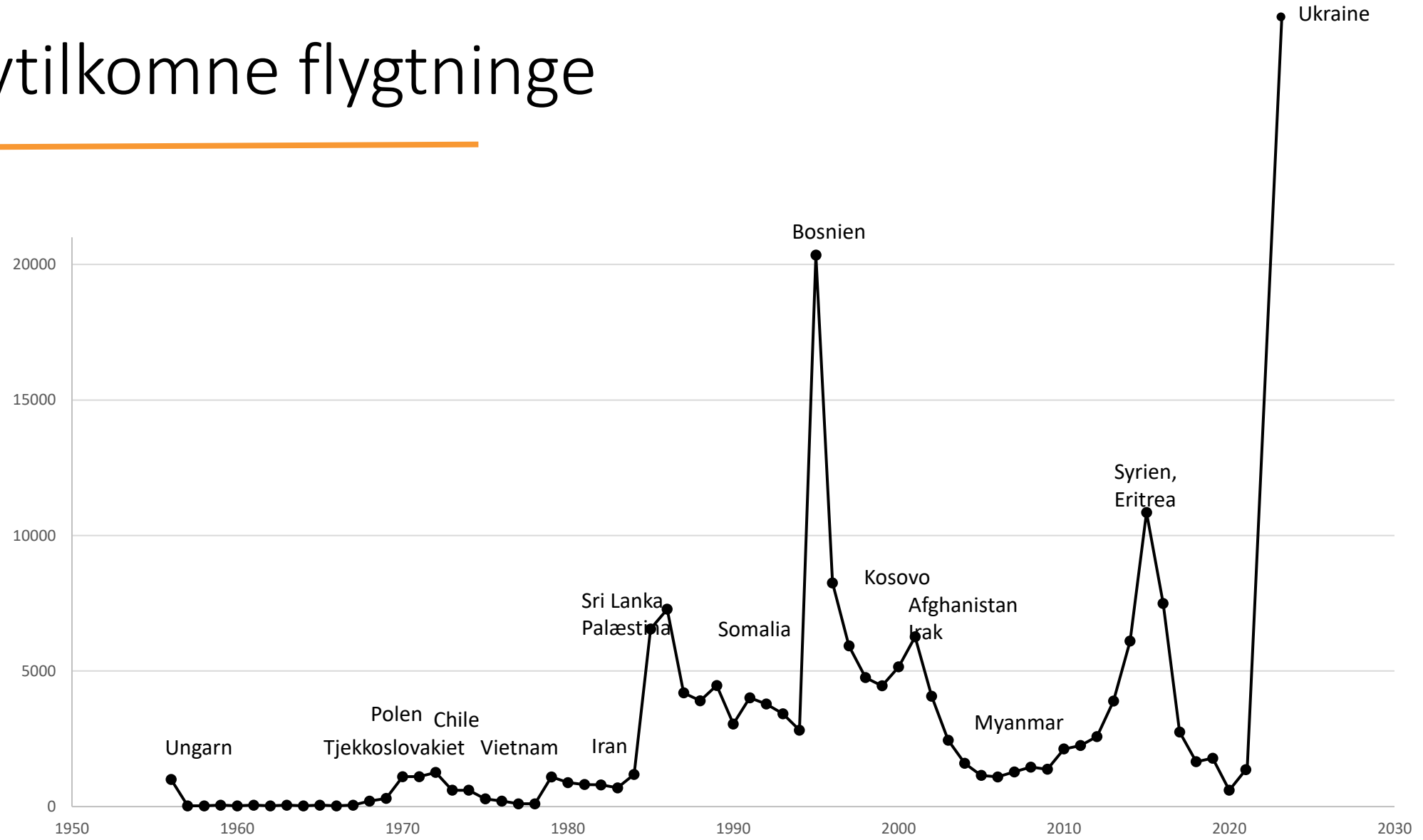
Politisk fokus på indvandring før 2000

- 1983: Verdens mest liberale udlændingelov?
- 1980'erne: Vestegnens tidlige erfaringer integrationsproblemer
- Gradvise stramninger ift. familiesammenføring
- 1987: Internt notat i Socialdemokratiet kræver max antal flygtninge, skolefordeling af børn og krav om bestået integrationsprogram
- 1994-97: Udvalg under integrationsministeriet: Hvidbog til ny integrationslov

Nytilkomne flygtninge



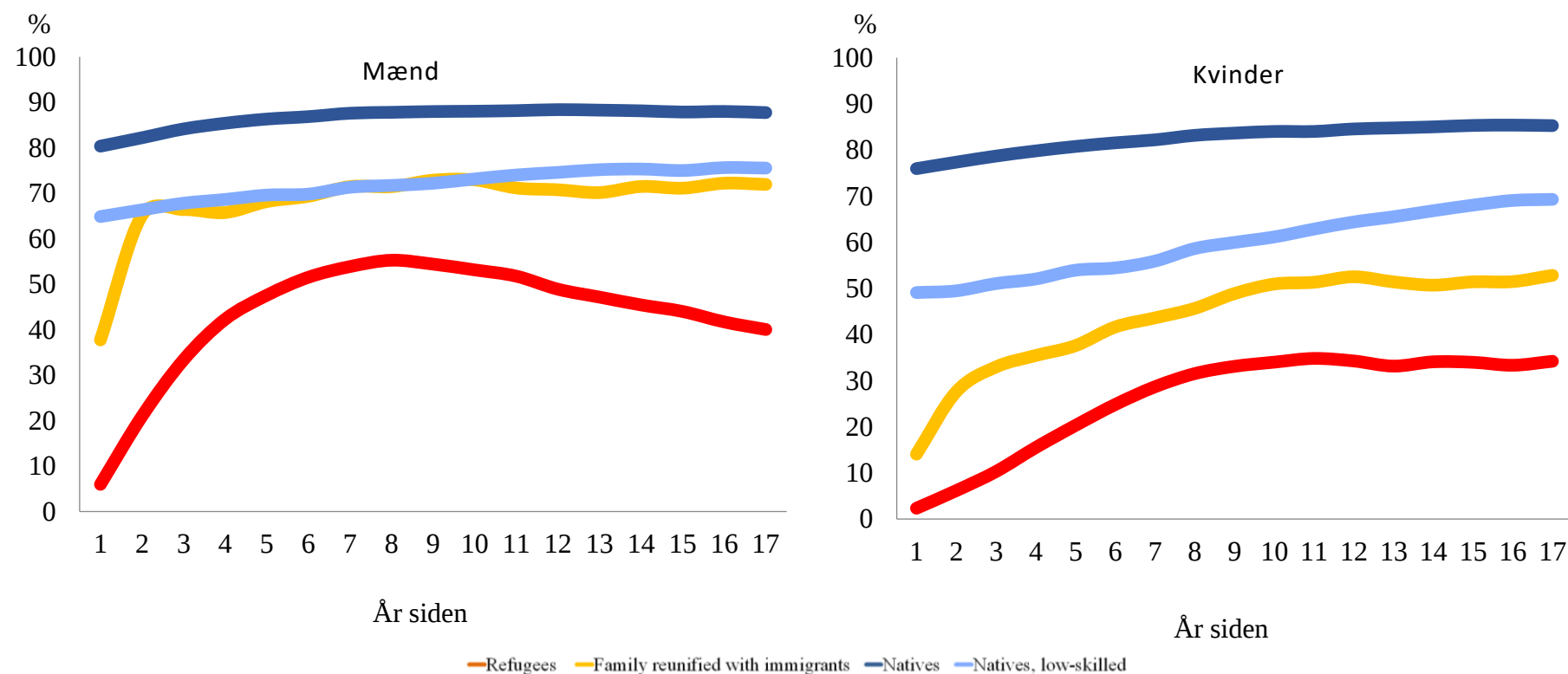
Nytilkomne flygtninge



1) Påvirker førte politik flygtninges integration i det danske samfund?

- Begrænset viden om effekter af integrationspolitik for flygtninge
- Men unikke danske studier
 - Unikke data
 - Mange og hyppige ændringer af integrationspolitik
- Typisk fokus på arbejdsmarkedstilknnytning

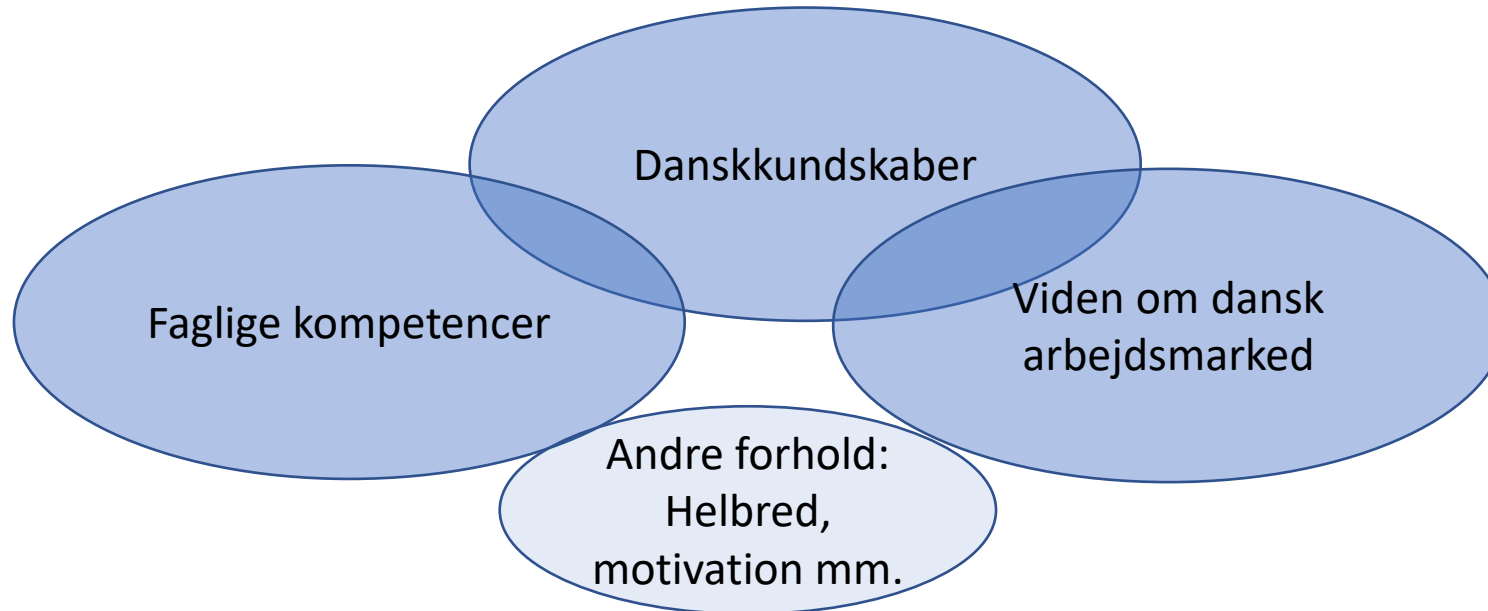
Integrationsudfordring på den lange bane



Kilde: Schultz-Nielsen (2017), Rockwool Fondens Forskningsenhed. Udgivet af Nordisk Ministerråd

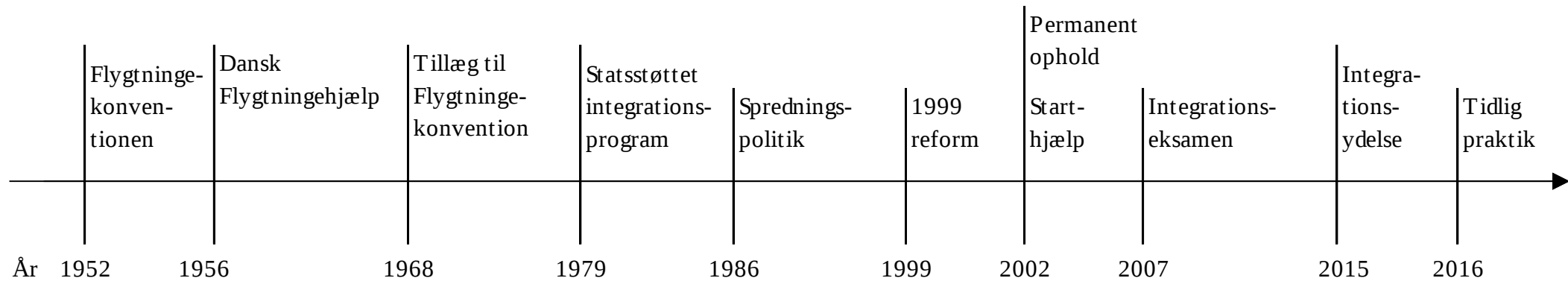
Barrierer for job

- Ledige flygtninge og ikke-vestlige indvandrere er en heterogen gruppe!
- Men ensartede primære barrierer (iflg. jobcentermedarbejdere):



Væsentlige nedslag i integrationspolitikken

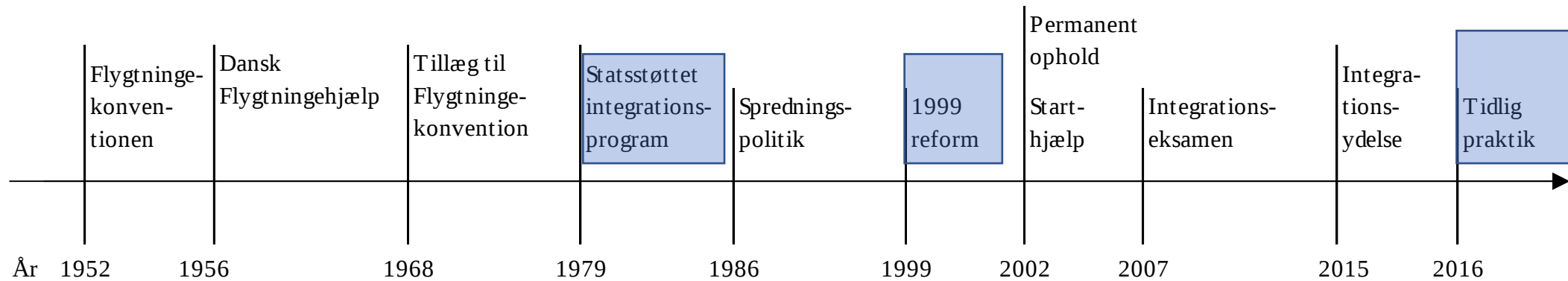
- Markante og hyppige ændringer i dansk integrationspolitik



Noter: De forskellige politikker er placeret ud fra året, de er implementeret.

Væsentlige nedslag i integrationspolitikken

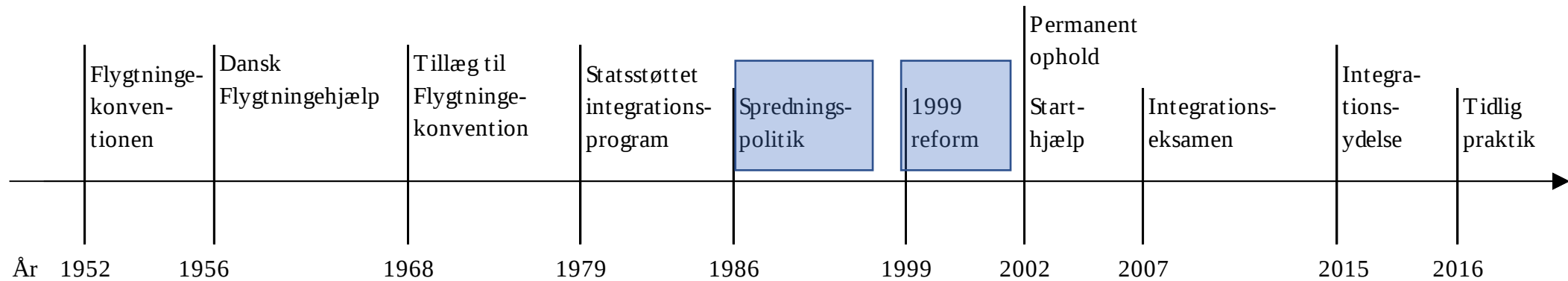
- Markante og hyppige ændringer i dansk integrationspolitik
- Integrationsprogrammer:



Noter: De forskellige politikker er placeret ud fra året, de er implementeret.

Væsentlige nedslag i integrationspolitikken

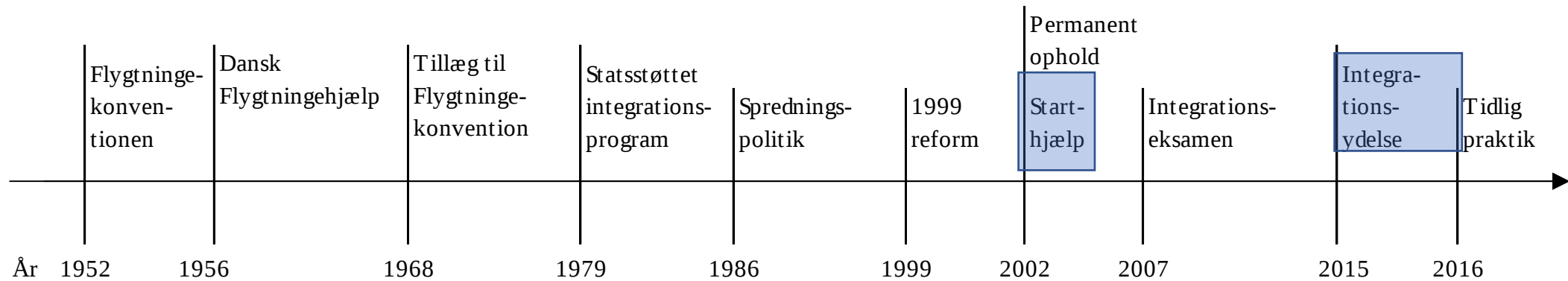
- Markante og hyppige ændringer i dansk integrationspolitik
- Bosætning/spredningspolitik:



Noter: De forskellige politikker er placeret ud fra året, de er implementeret.

Væsentlige nedslag i integrationspolitikken

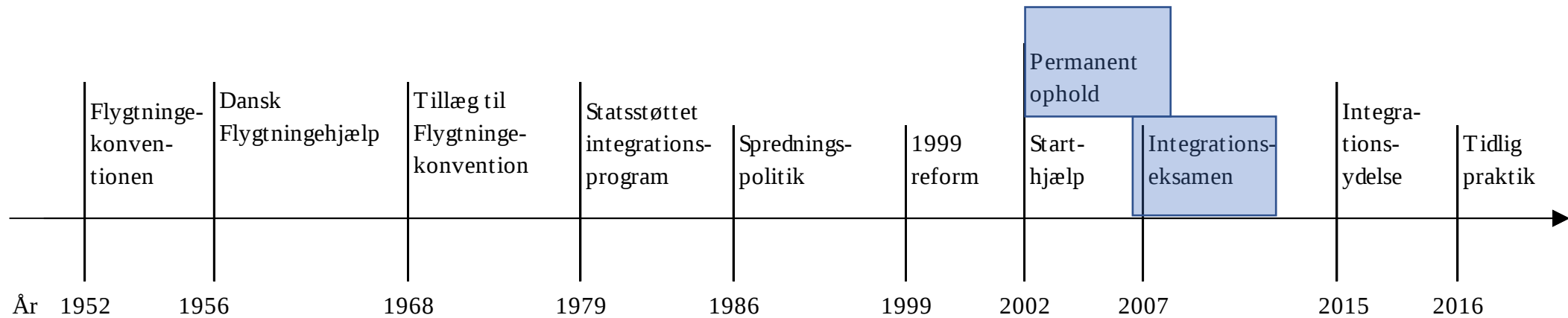
- Markante og hyppige ændringer i dansk integrationspolitik
- Reducerede ydelser:



Noter: De forskellige politikker er placeret ud fra året, de er implementeret.

Væsentlige nedslag i integrationspolitikken

- Markante og hyppige ændringer i dansk integrationspolitik
- Krav til permanent ophold:



Noter: De forskellige politikker er placeret ud fra året, de er implementeret.

Boligplacering af flygtninge

- Efter stigende meldinger om udfordringer i nogle kommuner indførtes i 1986 lov for boligplacering af flygtninge – behov for spredning
- Dansk Flygtningehjælp foretog fordeling med sigte på proportional fordeling ift. kommunalt indbyggerantal
- Justering i 1999 med kvotefordeling
- Unikt ”eksperiment”: Flygtninge placeres i områder med vidt forskellige kendetegn. Herunder lokalt arbejdsmarked

The 1986 bosætningspolitikken

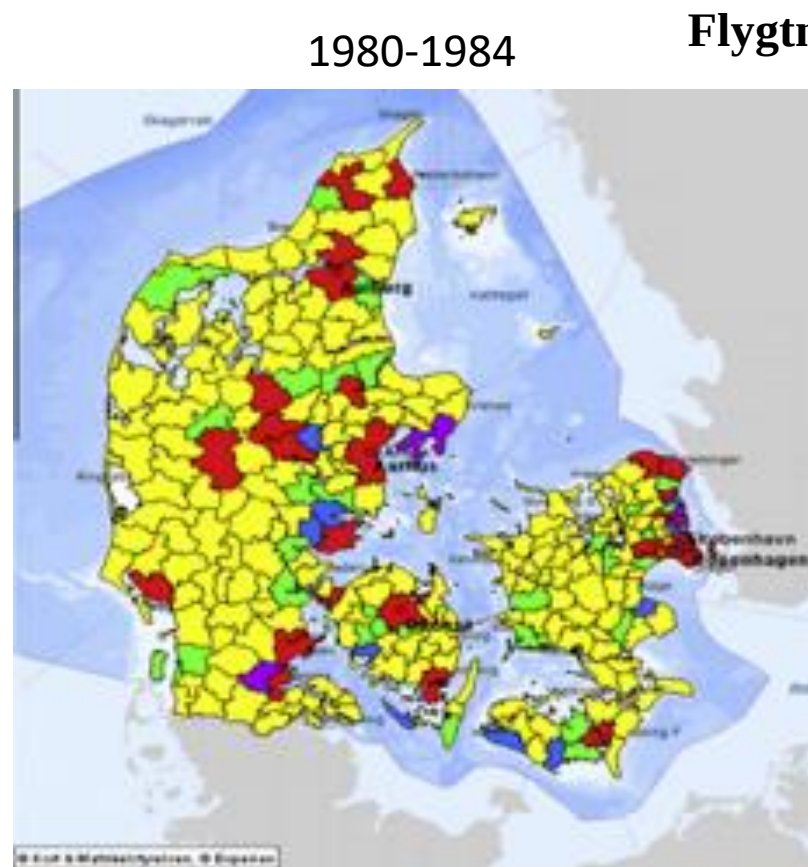


Fig. 1. Initial distribution of pre-reform refugees across

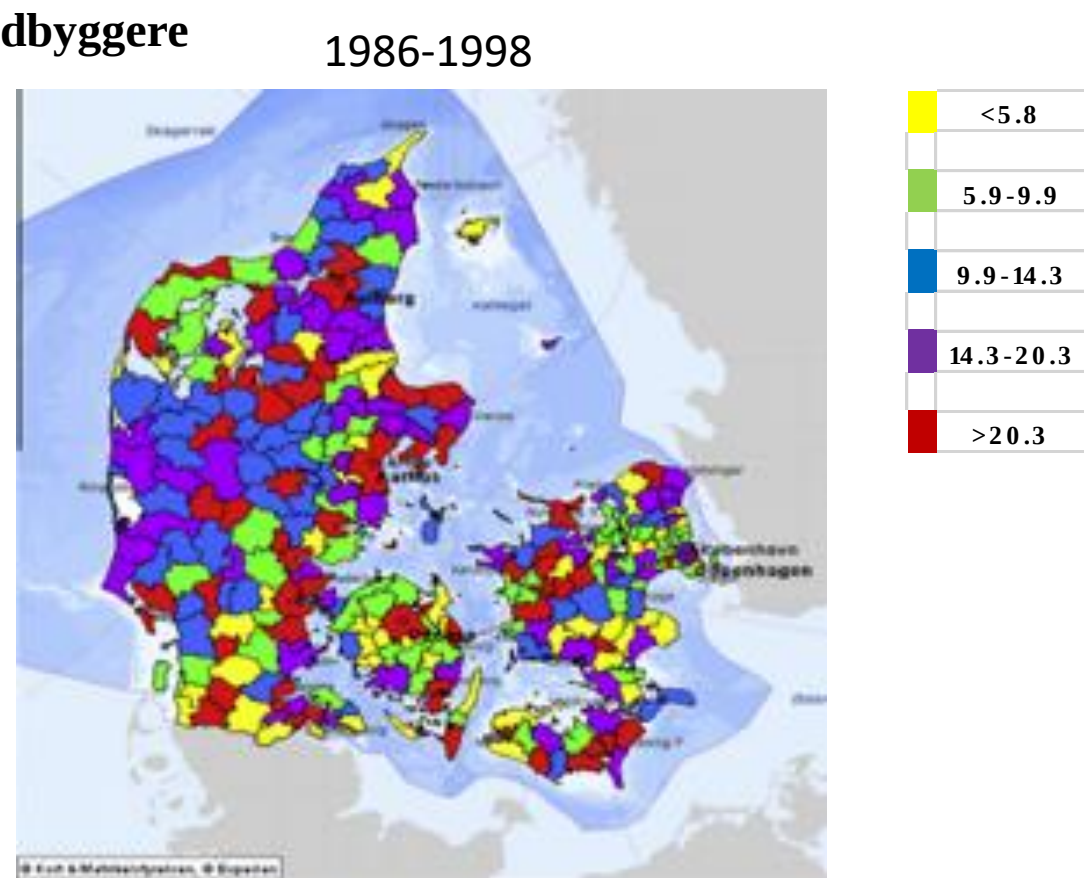


Fig. 2. Initial distribution of post-reform refugees across

Effekter af boligplacering af flygtninge

- Tre danske studier finder negative beskæftigelseseffekter at blive placeret i kommune med dårlige beskæftigelsesmuligheder
 - Effekten ses 7 år efter ankomst
 - Særlig fordel på sigt at placeres i København (storbypræmie)
- Udenlandske studier tyder på markant beskæftigelsesløft med boligplacering efter lokale beskæftigelsesmuligheder
- Sverige ændrede politik fra boligplacering til eget valg → beskæftigelsesløft

Effekter af boligplacering af flygtninge

- Boligplacering virker gennem flere mekanismer:
- En højere lokal andel af egne landsmænd i job øger beskæftigelsen
- Ser ud til at give bedre jobmatch via vidensdeling og netværk
- Men andre negative sociale konsekvenser af høj koncentration af flygtningegrupper, f.eks. påvist på:
 - Unges sprogudvikling
 - Unges risiko for kriminalitet

Integrationsprogram for flygtninge

- Dansk Flygtningehjælp udviklede et modtagelsesprogram, der kom på finansloven i 1979. Varighed på 1½ år
- Grundpillerne samme som i dag: danskuddannelse, samfundsforståelse og beskæftigelsesstøtte
- I 1999 overtog kommunerne ansvaret og der kom øget fokus på danskuddannelse og varigheden øget til 3 år

Formål med integrationsprogrammer

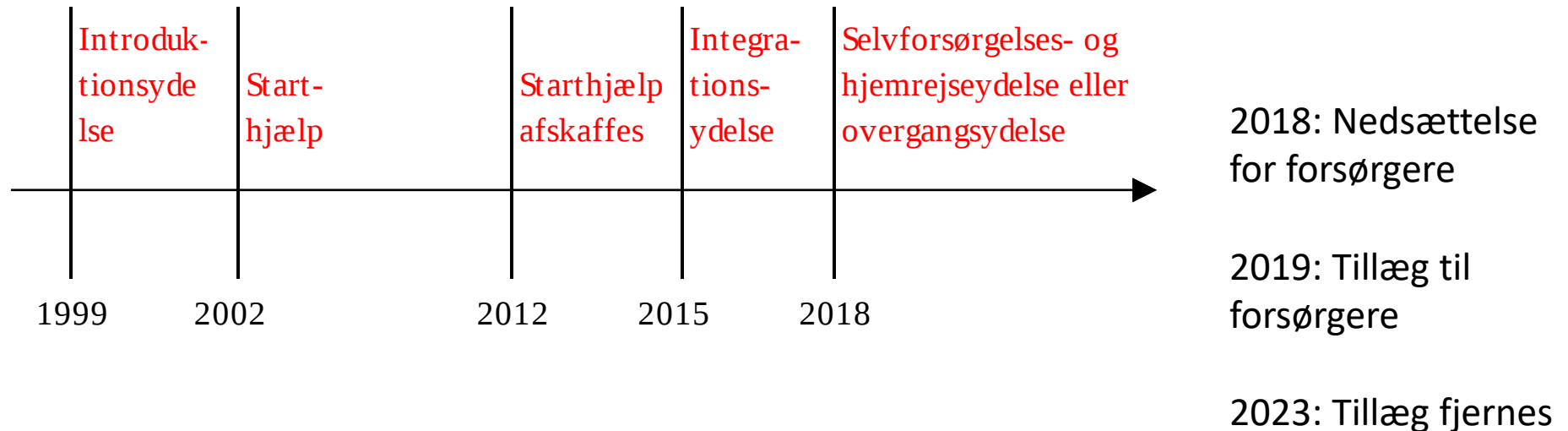
- Dansk Flygtningehjælp, 1996, vil:
 - søge at sikre den særlige integrationsbistand til flygtninge, som kommer til Danmark, idet en sådan indsats betragtes som en nødvendig forudsætning for, at flygtninge senere kan klare sig på lige fod med andre borgere i landet.
 - arbejde for, at den enkelte flygtning kan udvikle sig **med udgangspunkt i sin personlige, sociale og kulturelle baggrund** og bibringes de handlemuligheder og den viden, som sætter ham/hende i stand til - i respekt for det danske samfunds værdier - at drage nytte af samfundets tilbud og muligheder samt opnå reel ligestilling.
 - arbejde for at **fremme det danske samfunds forståelse for og hensyntagen til den enkelte flygtnings** særlige personlige og kulturelle baggrund.
- Integrationsloven, 1999, skal:
 - bidrage til, at nyankomne udlændinge sikres mulighed for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv,
 - bidrage til, at **nyankomne udlændinge hurtigt bliver selvforsørgende**, og
 - bibringe den **enkelte udlænding en forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier** og normer.
- Integrationsloven, 2023, tilføjet:
 - tager udgangspunkt i **udlændingens ansvar** for sin egen integration,

Vægt på tidlig selvforsørgelse

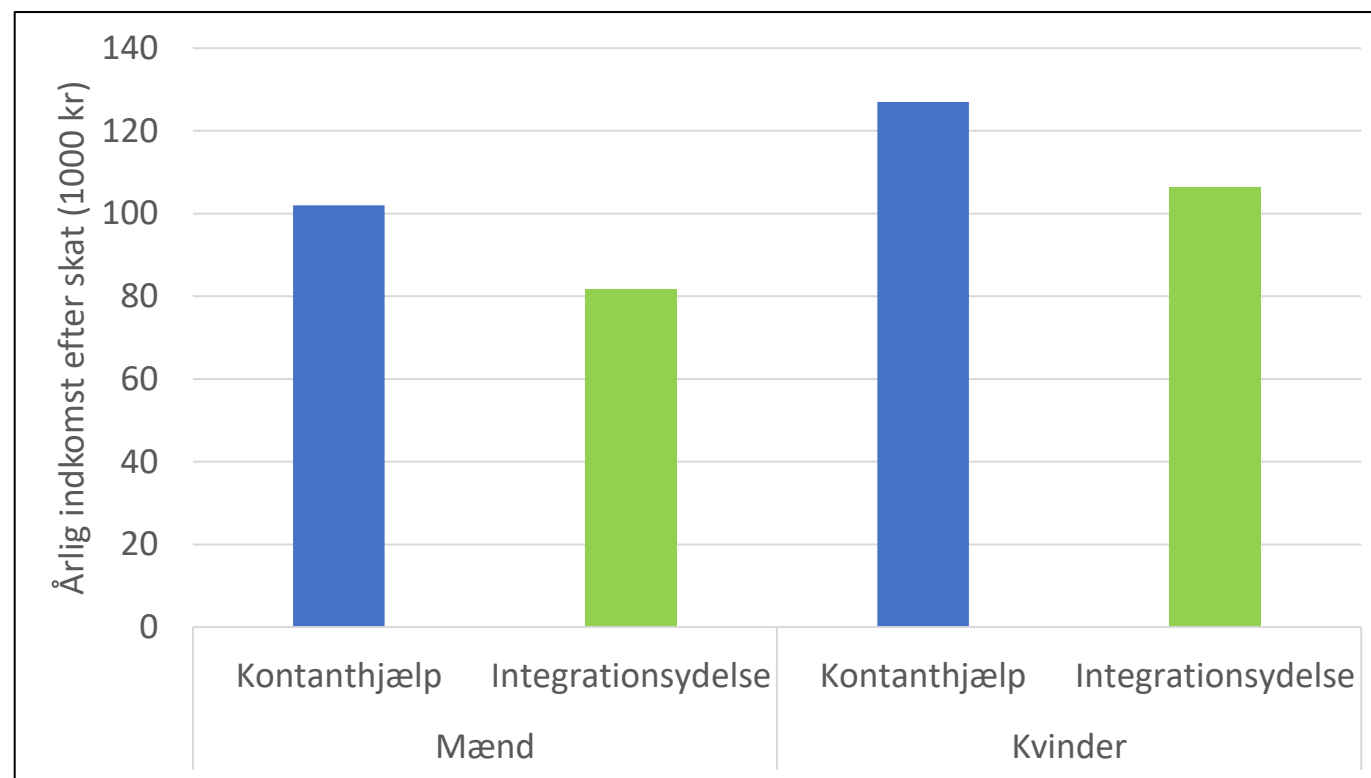
- Danmark har de facto i stigende grad lagt vægt på tidlig selvforsørgelse
- Redskaber:
 1. Reduceret kontanthjælp
 2. Tidlig kontakt med arbejdsmarkedet (praktikforløb)

1. Reduceret kontanthjælp

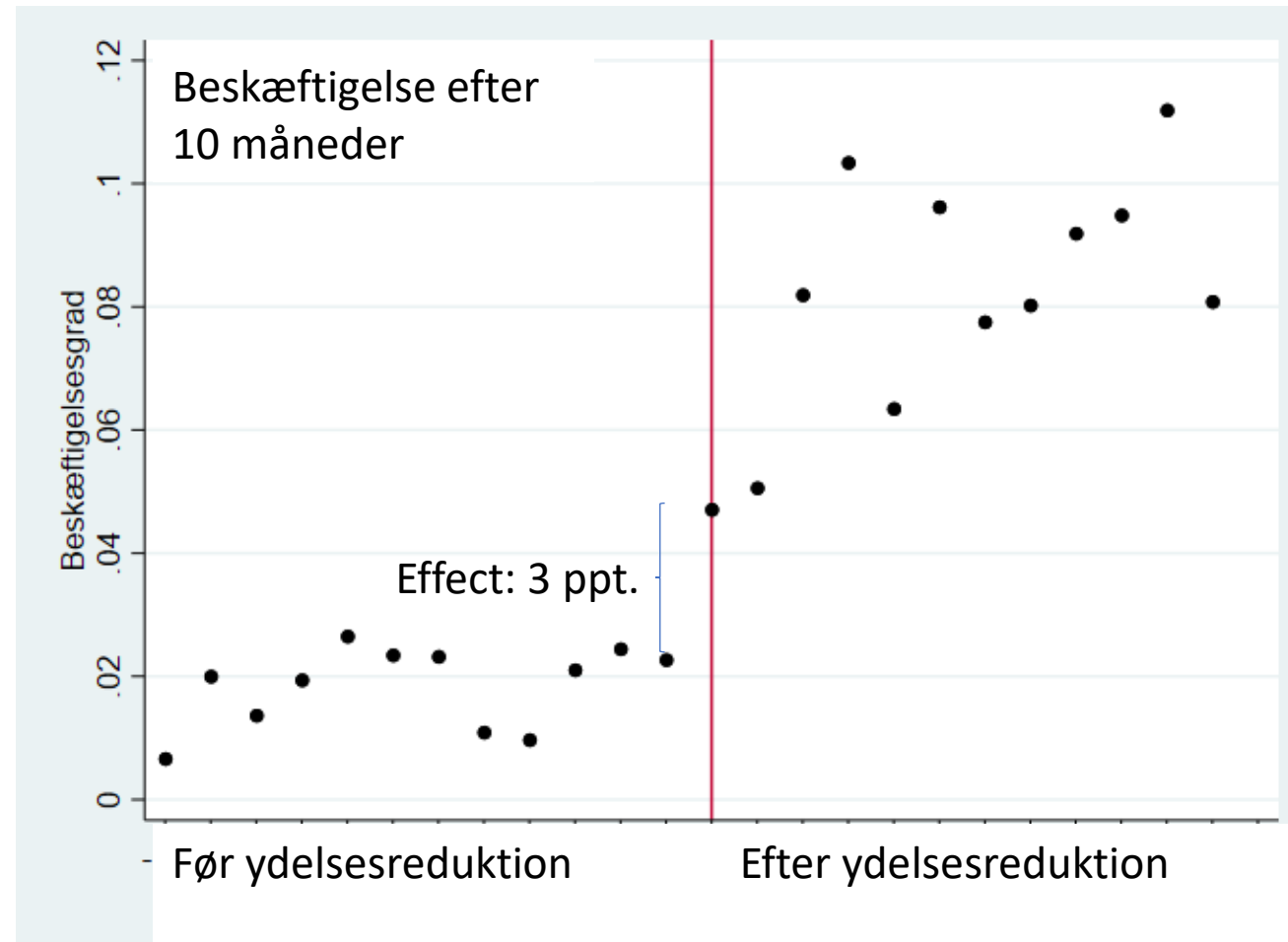
- Økonomiske ydelser til nyankomne flygtninge er ændret flere gange:
- Starthjælp reducerede ydelse 50% fra ca. 10.000 til 5.000 kr. pr. md.



Årlig disponibel indkomst, 1. år efter ankomst



Effekten af integrationsydelsen, 2015



Lavere ydelser øger beskæftigelsen

- Starthjælpen øgede beskæftigelsen markant for flygtninge i deres første år efter ankomst
- Tilsvarende fald da starthjælpen fjernes i 2012 og stigning ved integrationsydelsens indførelse i 2015
- Men beskæftigelseseffekten er væk efter 5 år

Men har en række negative konsekvenser

- Indkomstnedgang har særligt negative konsekvenser følge for kvinder og børn:
- Flere kvinder forlader arbejdsstyrken permanent, dømmes i højere grad for tyveri og går mere til læge
- Har konsekvenser for næste generation:
Fordobling af kriminalitet blandt teenagere af påvirkede flygtninge

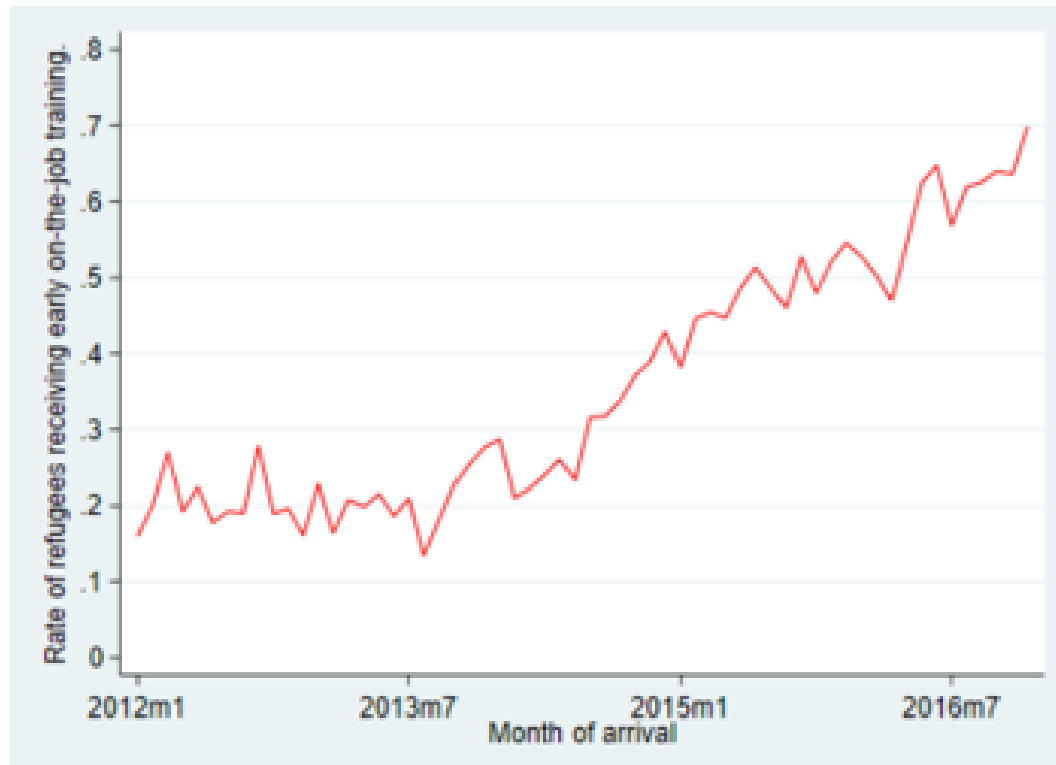
2. Tidlig kontakt med arbejdsmarkedet

- Praktik er en anvendt trædesten til danske arbejdsmarked
- Kan løfte basale kompetencer
- Men er det trædesten til bedre beskæftigelse på sigt?



Stort fokus på virksomhedspraktik

Andel af flygtninge i virksomhedspraktik indenfor 1 år efter ankomst

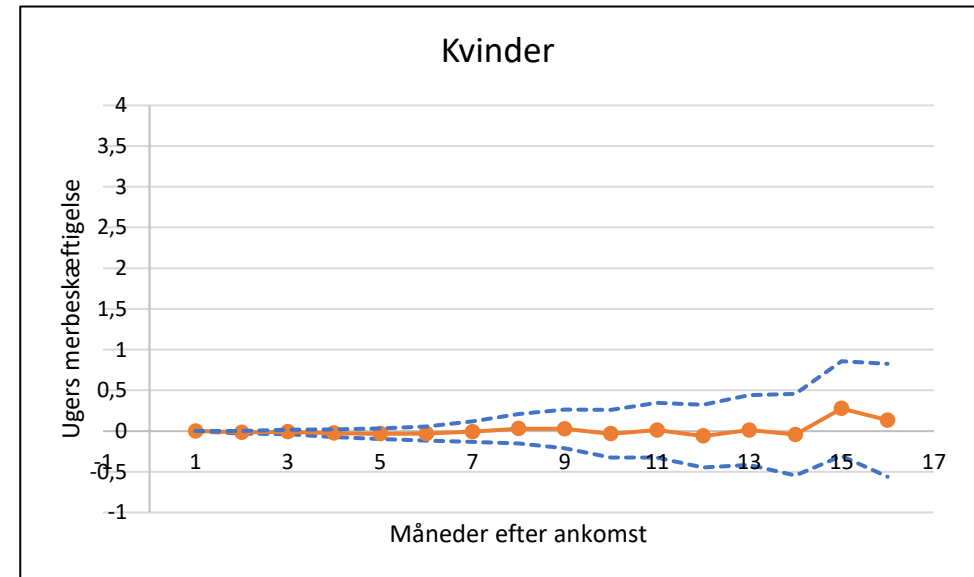
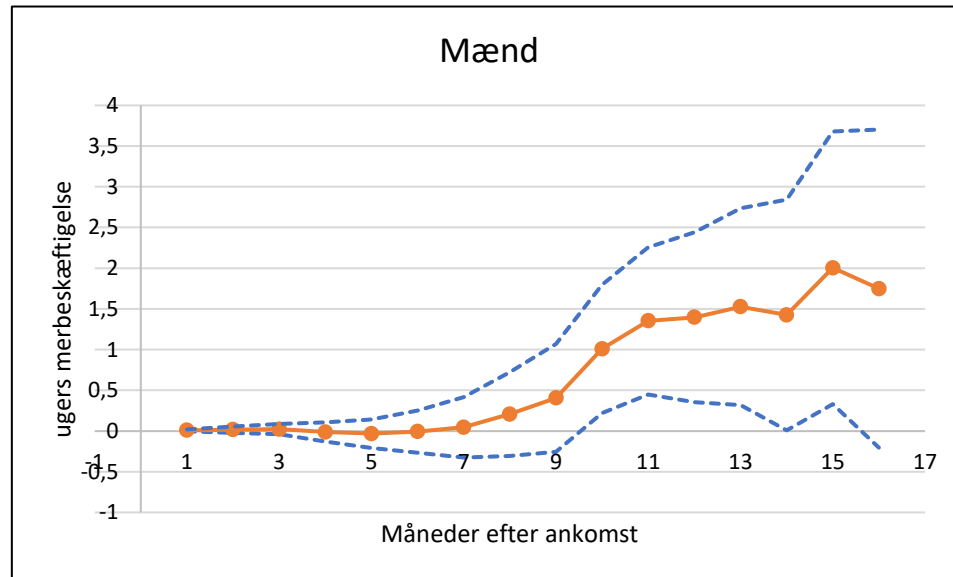


• *Forsøg med praktik, 2013-2019:*

- KVIK
- Integrationspålæg
- Job-first
- Særligt tilret.lagt VH-indsats
- Branchepakker
- Brancheorienteret tilgang
- I mål med integration
- Social støtte og overgang til job

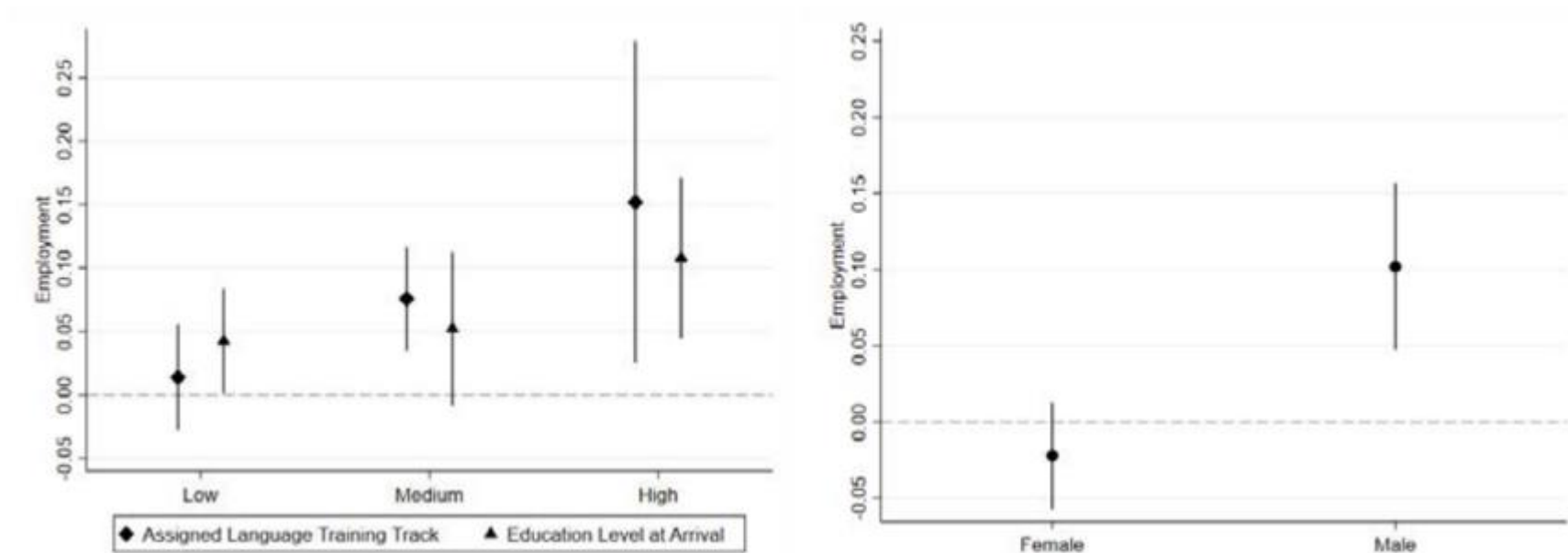
Effekt af praktikforløb I

- I 2016 blev virksomhedspraktik obligatorisk fra start i integrationsprogram. Det virkede for mænd:



Effekt af praktikforløb II

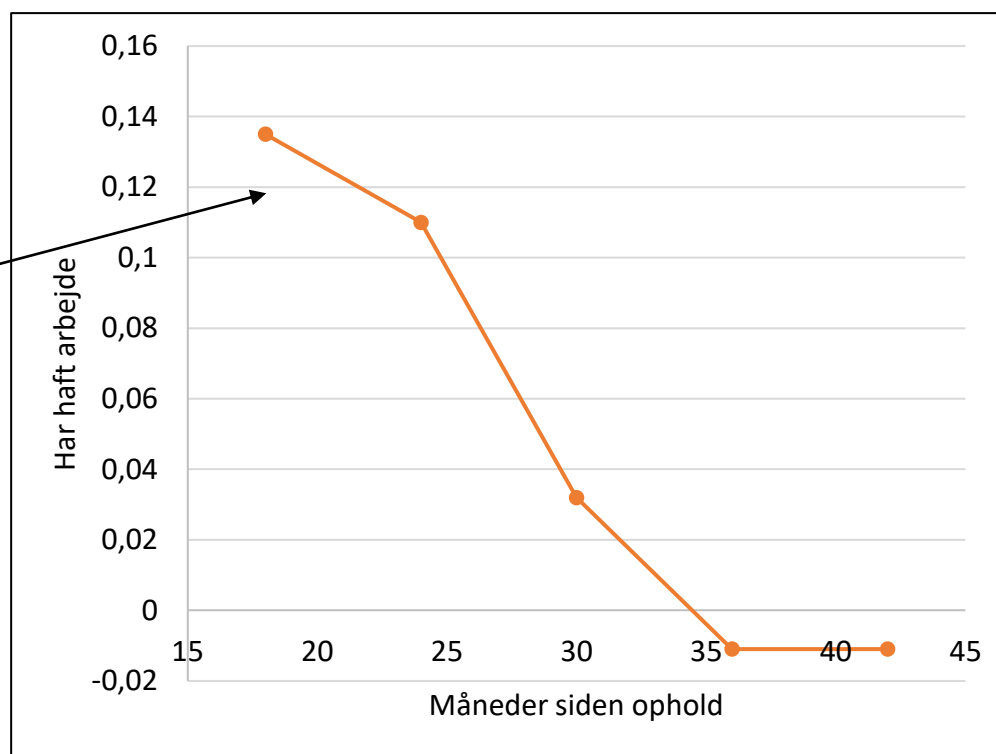
- Tilsvarende positive effekter af branchepakker for mænd:



Effekt af tidlig praktik kan være kortvarig...

- Effekt af praktik i 1. år forsvinder efter 3 år:

Forskel
mellem tidlig
praktik eller
ej

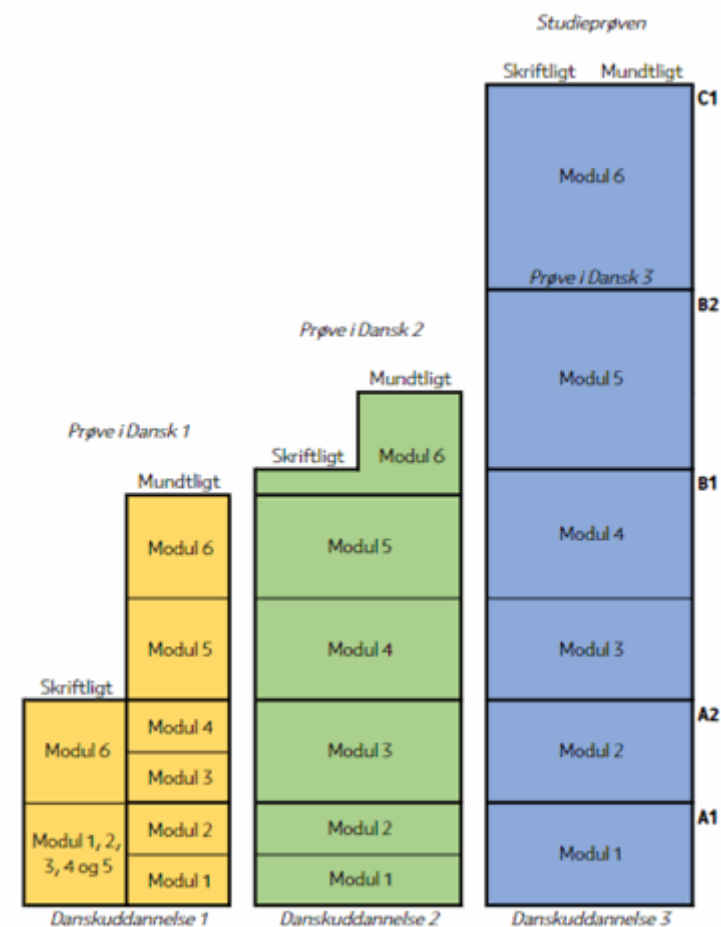


Samspil mellem danskuddannelse og arbejde

- Altid været sigte at danskuddannelse, aktivering og overgang til arbejde skal ske sideløbende – de supplerer hinanden
- Se f.eks. ”Danskundervisning og aktivering i samspil, 2000”
 - Her tales om parallelle, integrerede og modulopbyggede forløb
 - Lov kræver fleksibel tilrettelæggelse
 - I dag arbejde meget med 2:3 modeller
- Meget fokus på at danskuddannelse ikke spænder ben for selvforsørgelse
- Men hvad betyder fokus på job og praktik for sprogindlæring og deltagelse i danskuddannelse?

Deltagelse i danskuddannelser og dansk-niveau

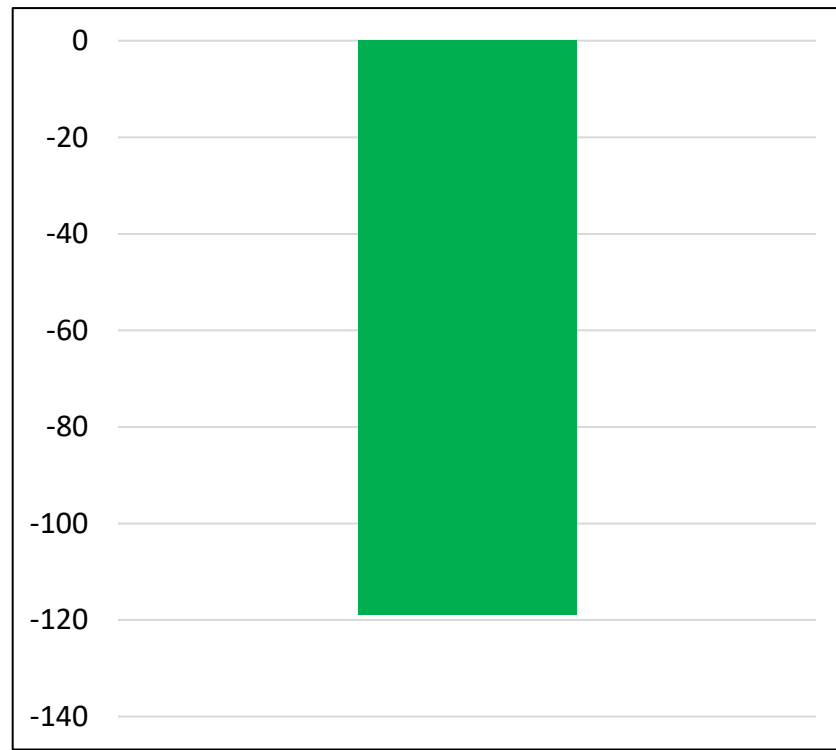
- Simpelt mål for opnået sprog-niveau:
- Bestået A1 = 1,
...,
- Bestået C1 = 5.
(CEFR-score)



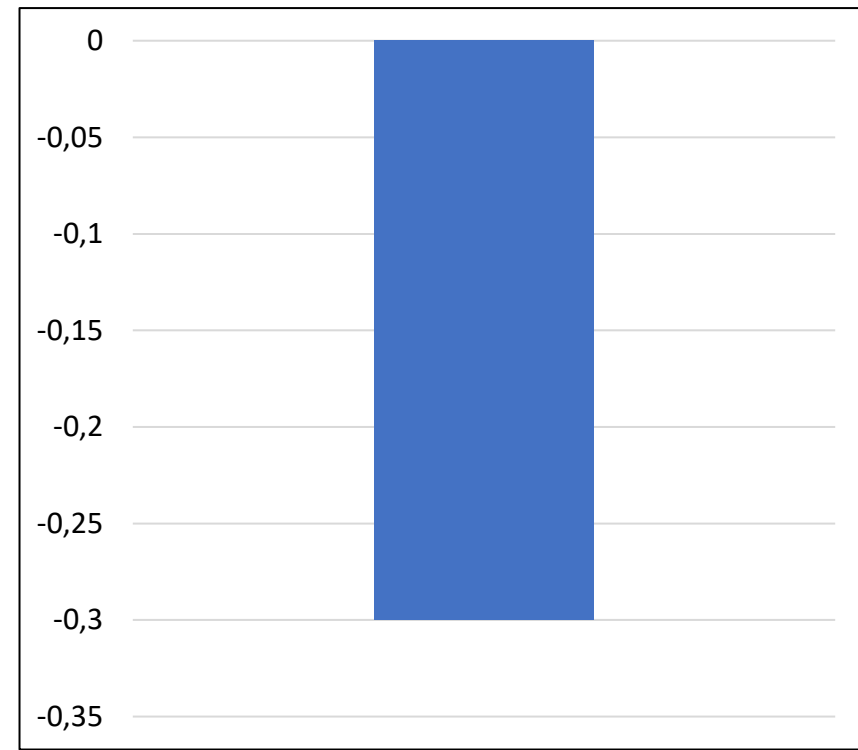
A1, A2, B1, B2 og C1 relaterer til niveauerne i Europarådets beskrivelse af sprog-niveauer

Praktik i 1. år fortrænger deltagelse i danskuddannelse

- Antal dansktimer efter 3 år:



- CEFR-score ved endelig eksamen:



Andre studier

- Samspil mellem tid i danskuddannelse og på arbejdsmarked er veldokumenteret:
- Arendt (2022): meget tidlige brug af praktik som følge af reform i 2016 øgede frafaldet fra danskuddannelser
- Schultz-Nielsen m.fl. (2022): flygtninge der finder hurtigere job – pga. fordelingspolitikken – falder mere fra danskuddannelser

Men lærer flygtninge i stedet sprog på jobbet?

- Flere kvalitative undersøgelser peger på begrænset interaktion mellem danskere og flygtninge i job
- "Att hantera praktiken – om sfi-studerandes möjligheter till interaktion och lärande på praktikplatser" (Sandwall, 2013):
"During the period observed, students talked, on average, between 30 seconds and 2 minutes each day. Further, the amount of interaction decreased significantly over time."

Eksempel

- **”Du skal bare sætte hende i gang, du skal ikke gå og passe hende” – om sprog i praktikforløb for flygtninge og indvandrere” (Bramm og Kirilova, 2018)**
- Praktikforløb i Bilka. Samtale mellem Tirha (TIR) fra Eritrea og kollega (KOL):

KOL:bagefter ik, så må du godt tage dem her og så øhm lægge sammen

TIR: yes

KOL:du lægger bare dem der væk, okay

TIR: okay

KOL:der ligger flere hernede

TIR:okay

[Tirhas udfører arbejdsopgaven.]

KOL:prøv at se her

[kollega viser hende hvordan nogle metalstænger som varerne hænger på, afmonteres

KOL:alt det her skal ned. så tørklæder i én kasse. Hårpynt i en anden kasse

TIR: ja

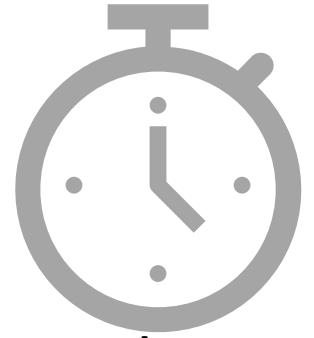
KOL:og så det der i den sidste kasse

TIR:okay ja

KOL:okay

TIR:okay

Hvad tager tid fra hvad?



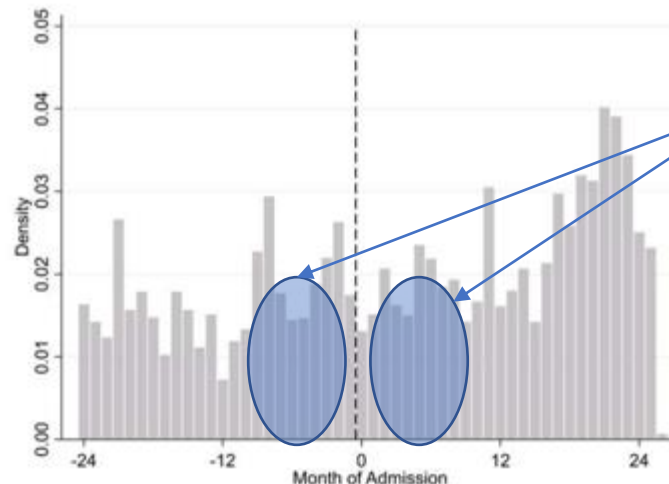
- Integrationsprogrammet er de facto rykket fra vægt på lige deltagelse i danske samfund til hurtig selvforsørgelse
- I den sammenhæng kan danskuddannelse ses som en tidsmæssig barriere
- Men lige så væsentligt at job og praktik også tager tid fra danskuddannelse

Betydningen af danskuddannelse

- Kendskab til lokalt sprog har stor sammenhæng med succesfuld arbejdsmarkedsintegration
- Men længe uvist om disse effekter kan nås via sprogkursus eller om sprog f.eks. læres på arbejdspladsen?
- I 1986 får danskuddannelse til voksne indvandrere selvstændig lov. Før under fritids- og specialundervisningslovgivning
- I 1999 blev integrationsprogrammet længde udvidet fra 1,5 til 3 år og danskuddannelsen kvalitet og omfang forøget

1999-reformen af danskuddannelser

- Første integrationslov:
Danskuddannelser forlænges med 30% til 1840 timer i snit
- Forøgelsen gælder alene de, der fik ophold 1.1.1999



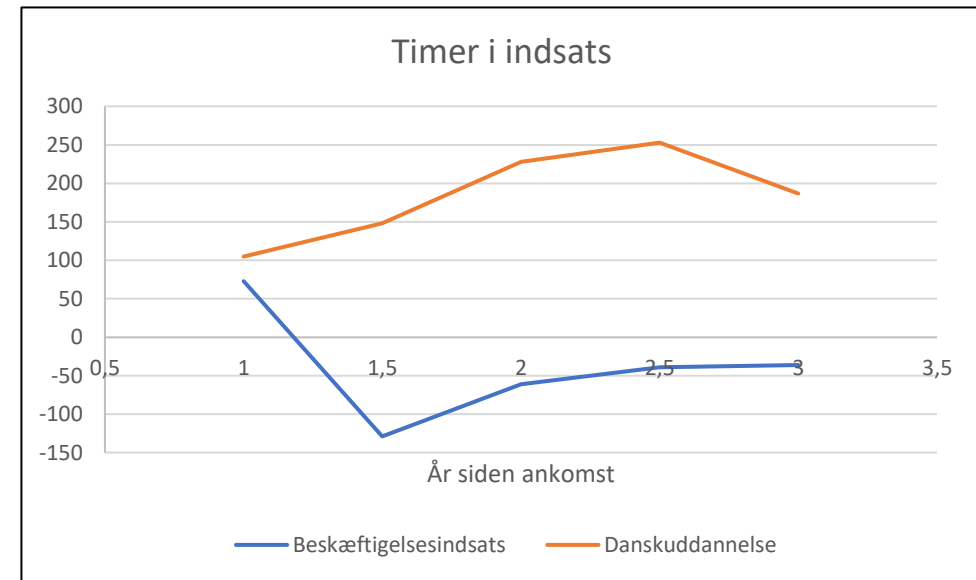
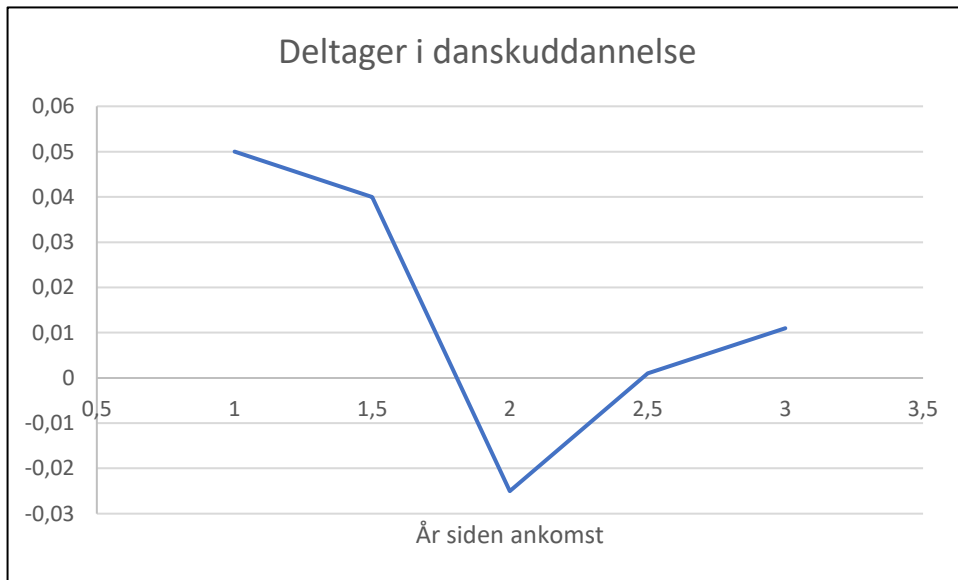
”Naturligt eksperiment” – sammenligner de, der fik ophold lige før og efter

Primært fra Irak og Afghanistan
67% gift og 42% kvinder

Ingen forskel på grupper før og efter lov

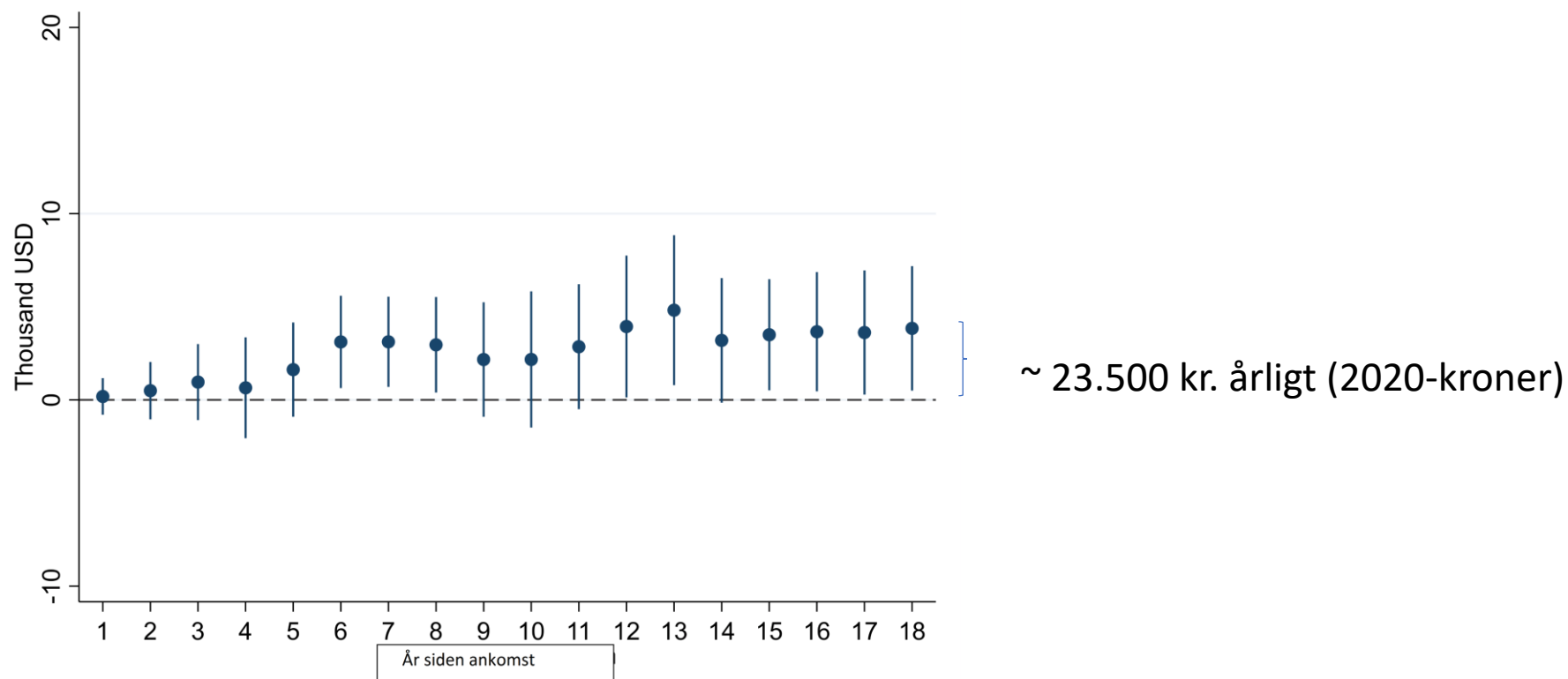
Deltagelse i integrationsprogrammet

- Forskel i deltagelse i aktivering og dansk før og efter reform:



Effekt af længere og bedre danskuddannelse

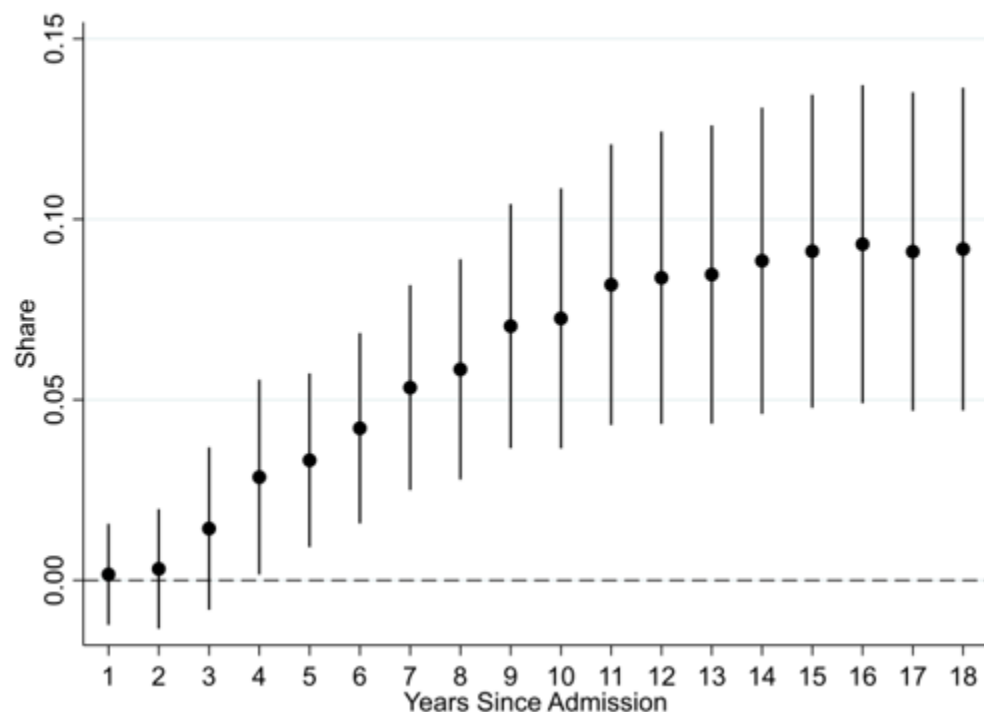
- Forskel i lønindkomst før og efter reform:



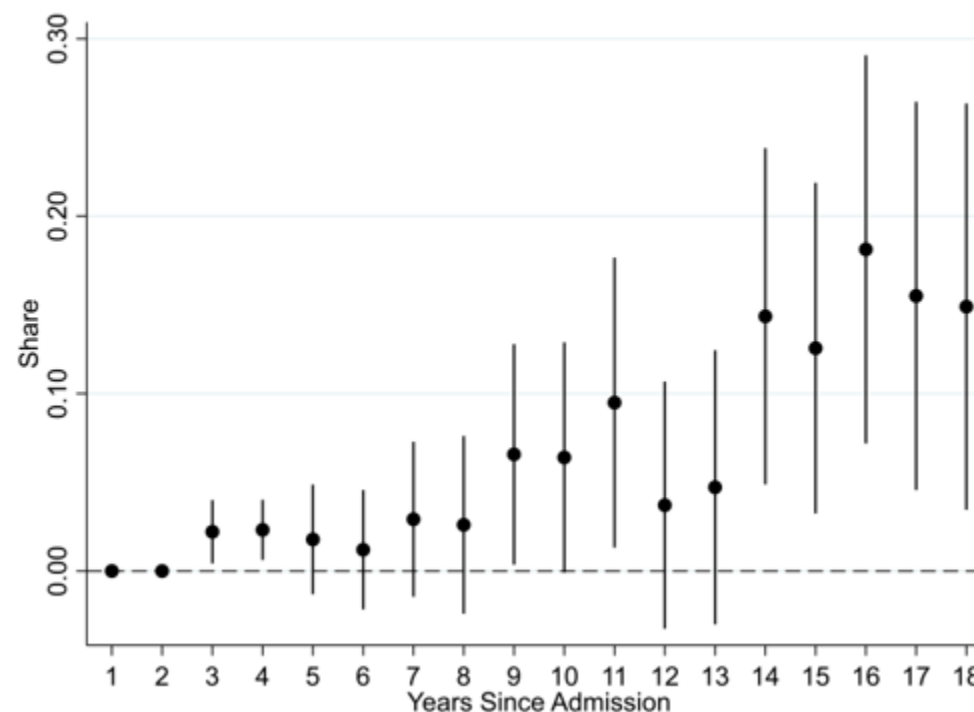
Effekten løber gnm. uddannelse og bedre job

- Forskel i typer af job samt uddannelse før og efter reform:

(c) Complex Job

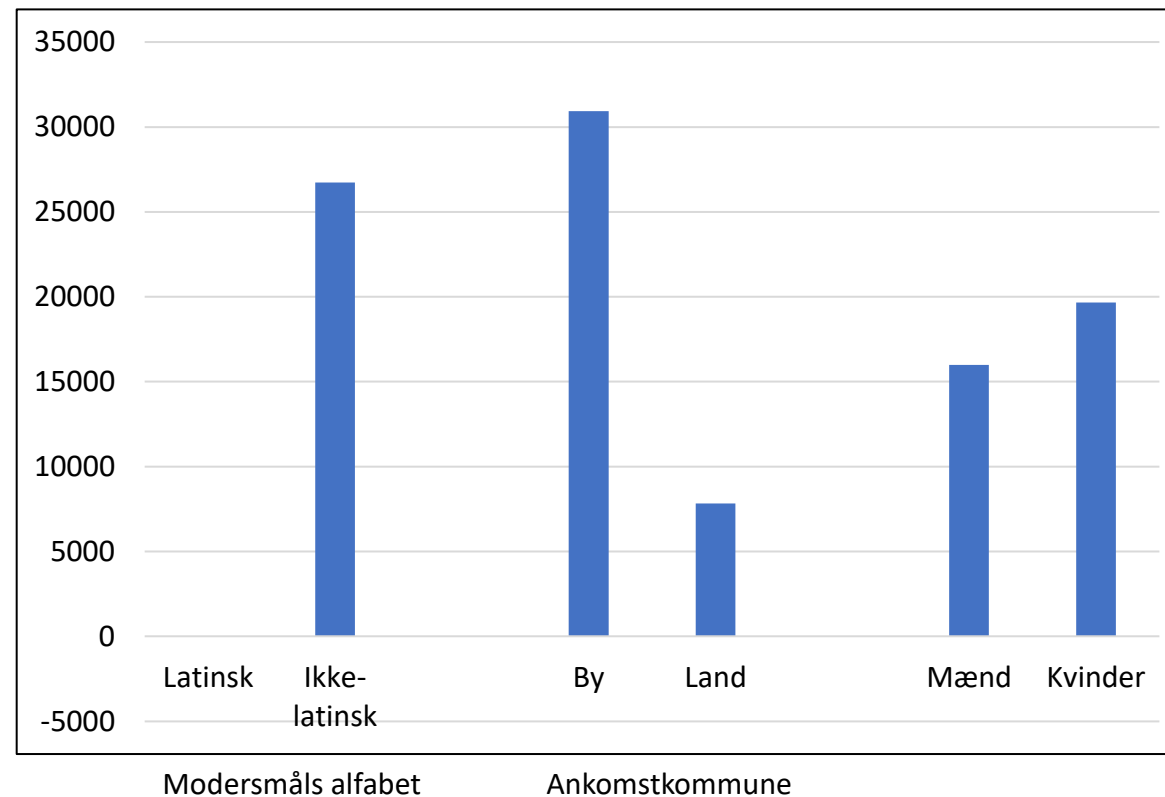


(d) Obtained Education in Denmark



Hvem får mest gavn af mere dansk?

- Opdeling af effekten på lønindkomst efter 18 år:



Hvad er der målt effekt af?

- Reformen fra 1999 var omfattende:
 - Ny fordeling af flygtninge og begrænset flytning i integrationsperiode
 - Forlænget integrationsprogram og kommuner overtog ansvar
 - Krav til deltagelse for at få permanent ophold
 - Reduktion i kontanthjælp for de over 25 og de med børn
- Kortvarig forøgelse af kriminalitet for de påvirket af ydelsesreduktion
- Færre flytter væk fra første placering, særligt fra landkommuner
- Langsigtede effekter på uddannelse og jobkompleksitet taler for, at det er sprogtræning der driver effekt på løn

Står gevinsterne mål med udgifterne?

- Nettogevinst af reformændring =

Arbejdsmarkedsgevinst (øget produktionsværdi) over 18 år

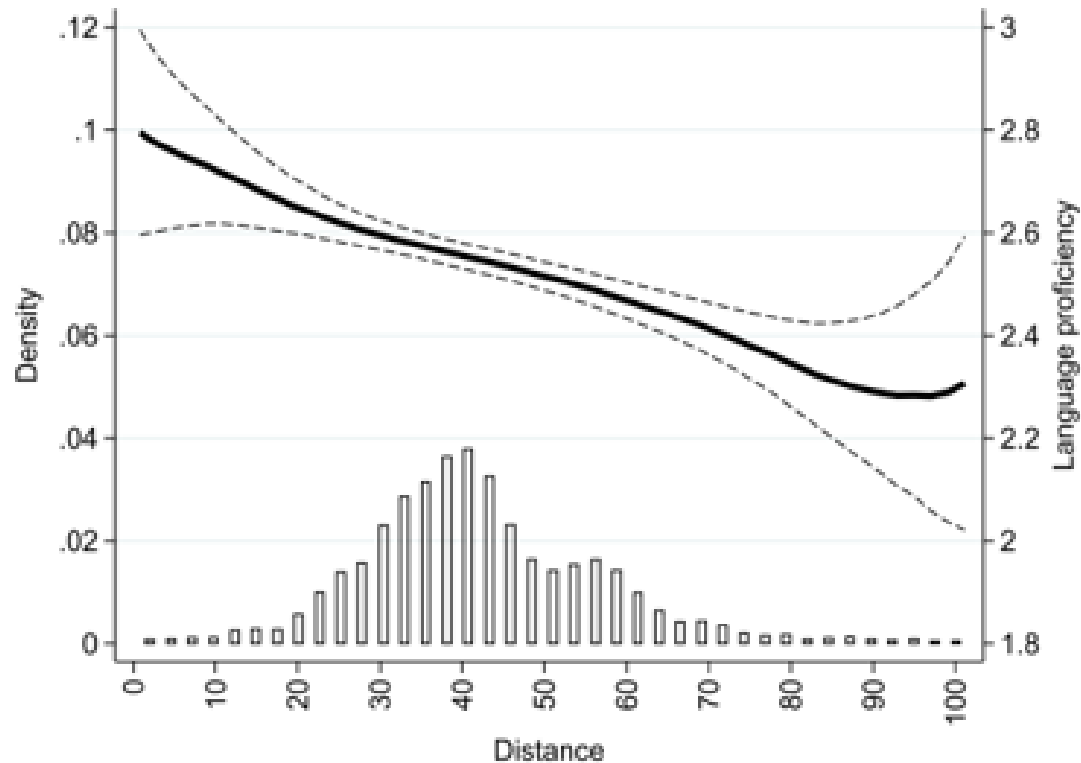
- ændret skatteforvridning
- meromkostninger til øget danskuddannelse
- meromkostning til uddannelse

$$= 227.000 + 50.000 - 85.000 - 18.000 = 174.000$$

Forøgelsen af danskuddannelse er tjent ind efter 6 år

Dansk-niveau og afstand til sprogskole

- Van der Werf & Foged (2022) bruger variation i afstand til sprogskoler som kilde til tilfældig variation:



1 times længere transporttid
reducerer "sprogniveau" med 4-6%

Danskuddannelse og afstand til sprogskoler

- Længere afstand til sprogskole reducerer dansk-niveau (sandsynlighed for gennemførelse på højere niveau)
- Har ingen effekt på beskæftigelsen over 10 år
- Men øger sandsynlighed for at påbegynde uddannelse og blive i første kommune (færre flytter til byer)
- Underbygger at langsigtede effekter af sprog tager tid og (bl.a.) virker gennem øget opkvalificering

Internationale studier

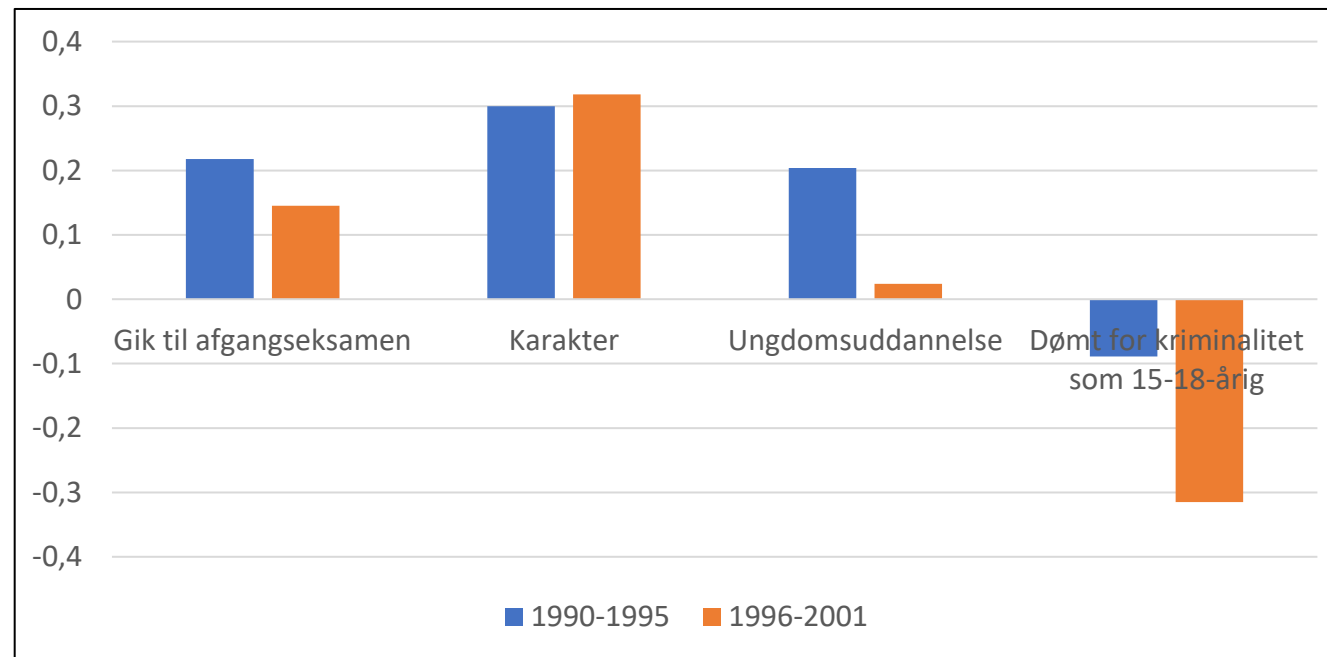
- Finsk reform af integrationsprogram der øgede bruge af finsk-kurser har tilsvarende langsigtseffekter på indvandrere og deres børn
- Amerikansk studie baseret på lodtrækning til adgang til engelsk-kurser viser store positive effekter på løn og valgdeltagelse (kort sigt)
- Fransk studie viser øget arbejdsmarkedsdeltagelse efter deltagelse i kort fransk-kursus, men ingen kortsigtseffekter på beskæftigelse

Konsekvenser for næste generation

- Omfattende litteratur om betydning af børns opvækstvilkår
- Men også her svært at isolere årsag og virkning
- F.eks. vist at unge flygtninge der placeres i boligområder med højere kriminalitet selv har højere risiko for at begå kriminalitet (Damm & Dustmann 2014)
- Hvad betyder **positive** tiltag der forbedrer forældres sprog og økonomiske situation?

Konsekvenser for næste generation

- Sammenligner børn, hvis først-ankomne forældre ankom lige før og efter 1999-reform. Effekter for drenge afhænger af alder:



Kilde: Foged, Hasager, Peri, Arendt & Bolvig 2023

Tidsbegrænsning i ophold

- Flygtninge og familiesammenførte får tidsbegrænset ophold
- Mulighed for fornyelse og kan søge om permanent ophold på sigt
- Stigende krav til at få permanent ophold
- Hvordan påvirker tidsbegrænsning og socio-økonomiske krav integrationen?

Stramninger af krav til permanent ophold

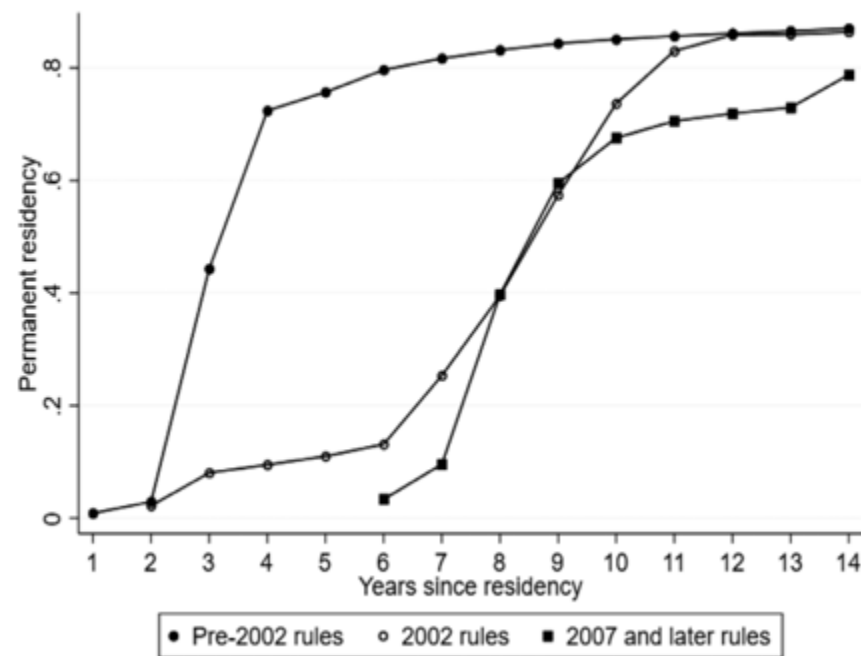
- Kravene til permanent ophold er strammet over tid
 - 1999: 3 års ophold og deltagelse i integrationsprogram
 - 2002: 7 års ophold og bestået danskuddannelse 1
 - 2007: 7 års ophold og bestået danskuddannelse 2 og 2½ års fuldtidsarbejde
- Krav er ændret flere gange siden
 - Idag: 8 års ophold og bestået danskuddannelse 2 og 3½ års fuldtidsarbejde seneste 4 år, ingen offentlig hjælp i 4 år
- Tilsvarende stramninger for at opnå statsborgerskab

Tidsbegrænsning i ophold

- Ingen beskæftigelseseffekt af krav i 2002
- Men negativ effekt af de strammere krav i 2007 (30% reduktion)
- Drevet af flygtninge med lav beskæftigelse i årene efter ankomst
→ demotiveres?
- Tysk studie peger på positive effekt af tidligere ret til statsborgerskab
- Flere studier peger på positive effekter af at opnå statsborgerskab

Andel med permanent ophold falder

Figure 5: Fraction with permanent residency, by arrival cohort and years since residency.



2) Er stramningen ”lykkedes”?

- **Påvirker førte politik hvor mange flygtninge, der kommer til Danmark?**
- For flygtninge er migration og modtagelse mere eller mindre påført?
- Er det alene et spørgsmål om at komme til sikre forhold?
- Push-pull hypoteser:
 - Push-faktorer i afsenderlande: Dårligt økonomi, krig, afsavn, terror mod civile
 - Pull-faktorer i modtagerlande: God økonomi, nem adgang, høje velfærdsydelser

Fordrevne og asylstrømme

- 103 mio. fordrevne i 2022 (UNHCR)
- 53 mio. internt fordrevne pga. konflikter
- 6 mio. fordrevne pga. katastrofer
- 5. mio asylansøgere
- 33 mio. anerkendte flygtninge
- 31% i høj-indkomstlande

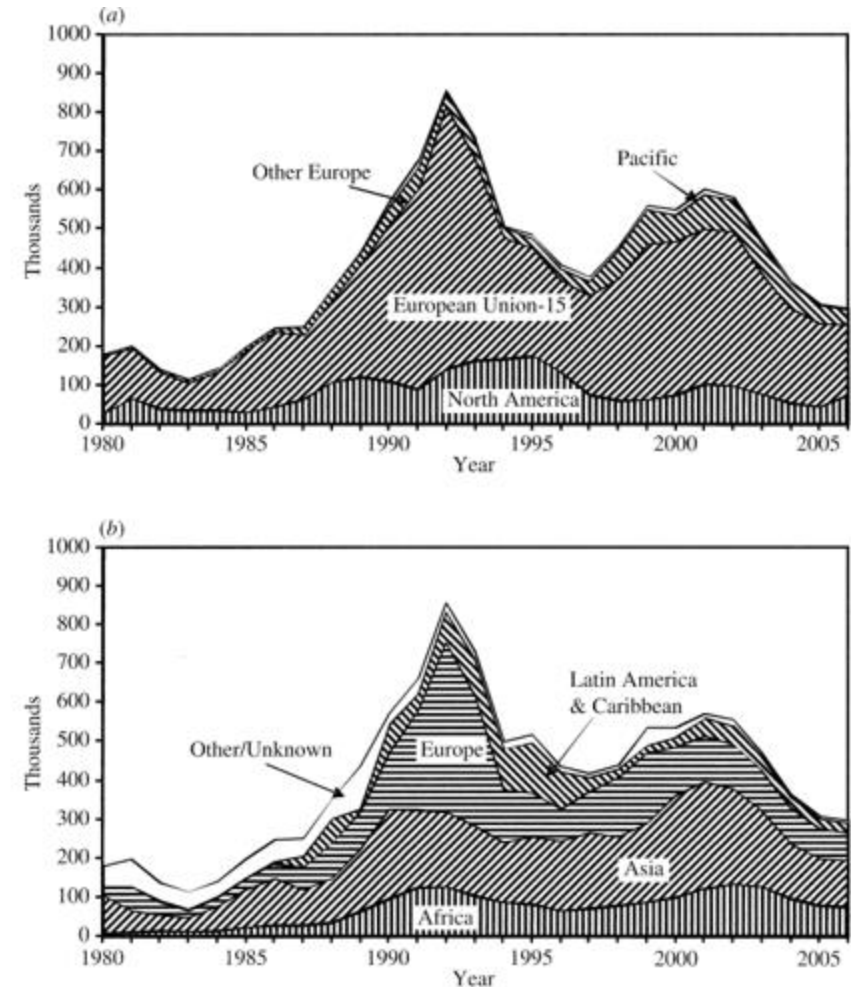
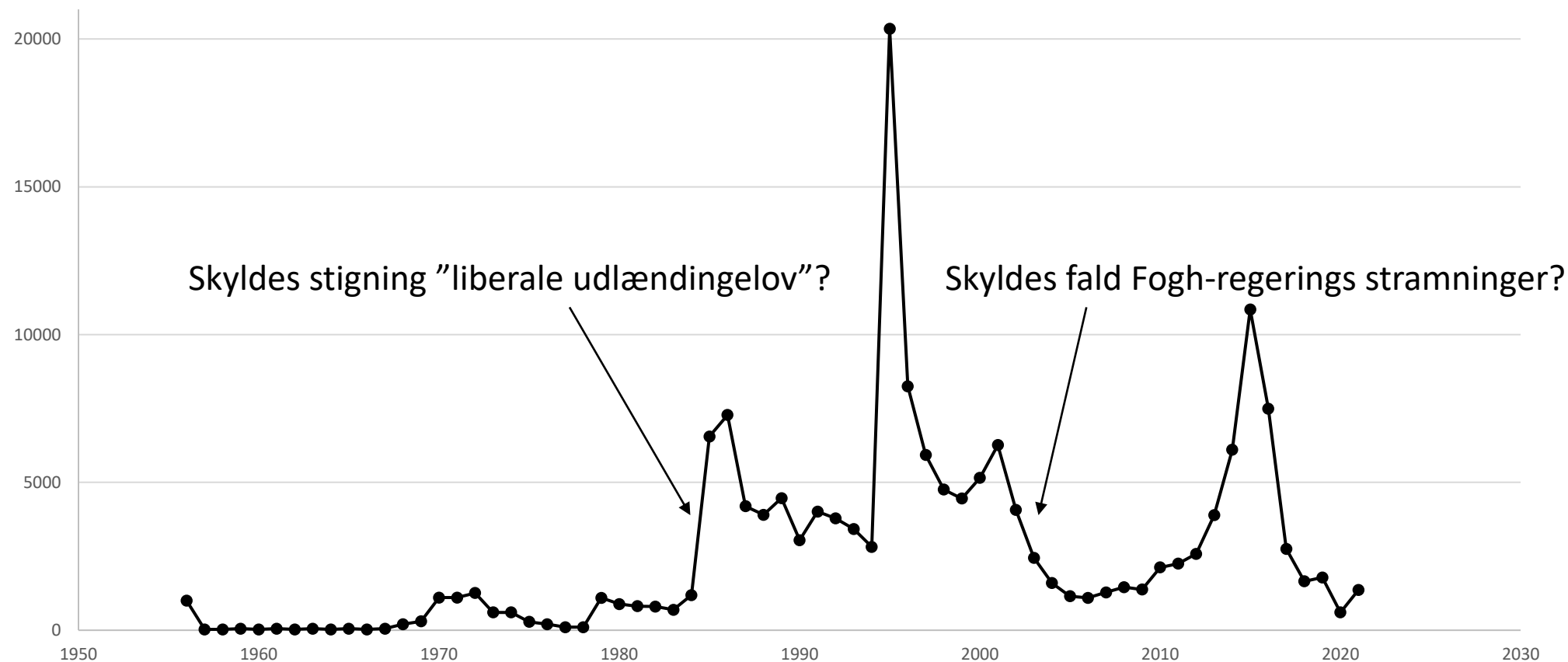
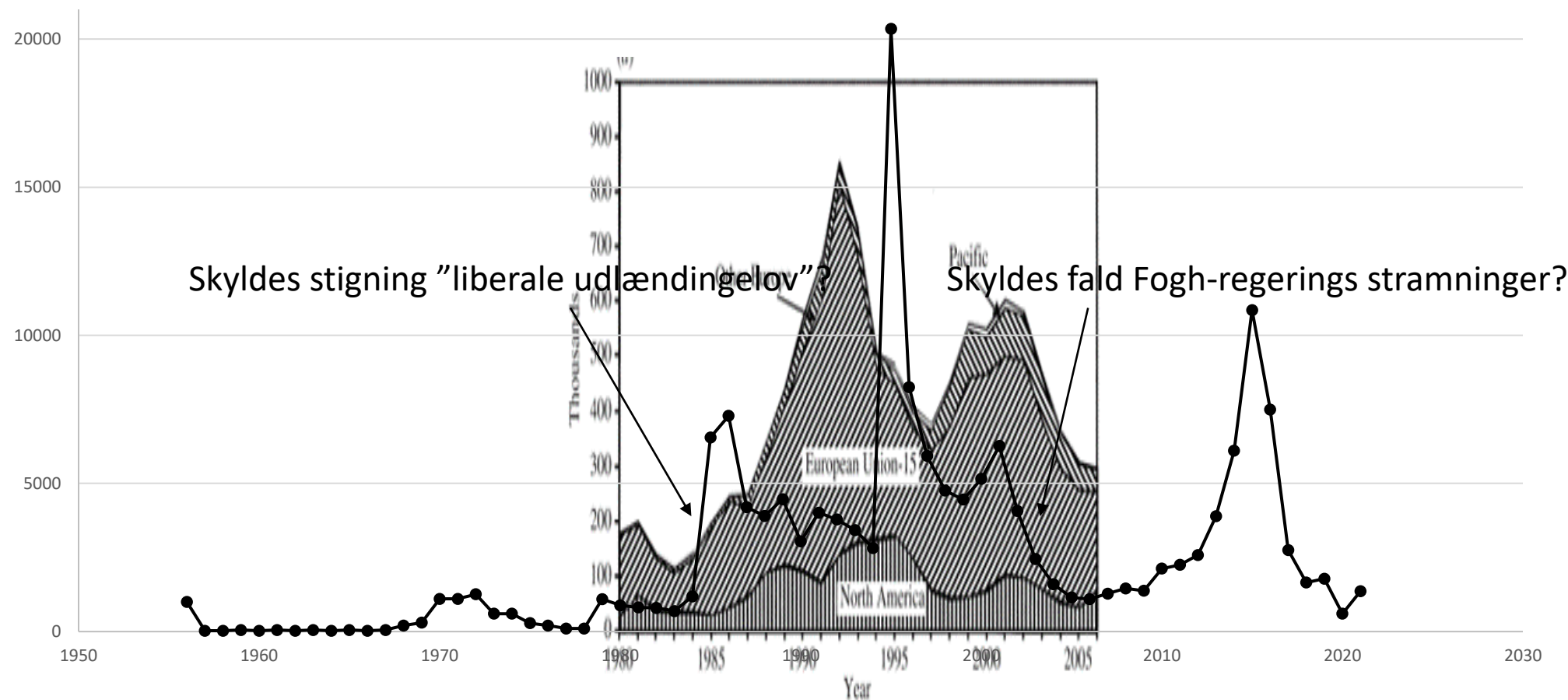


Fig. 1. Asylum Applications (a) by Destination, 1980–2006 (b) by Origin Region, 1980–2006

Bemærkning: Hvad påvirker inflow?



Bemærkning: Svært pba. ét land



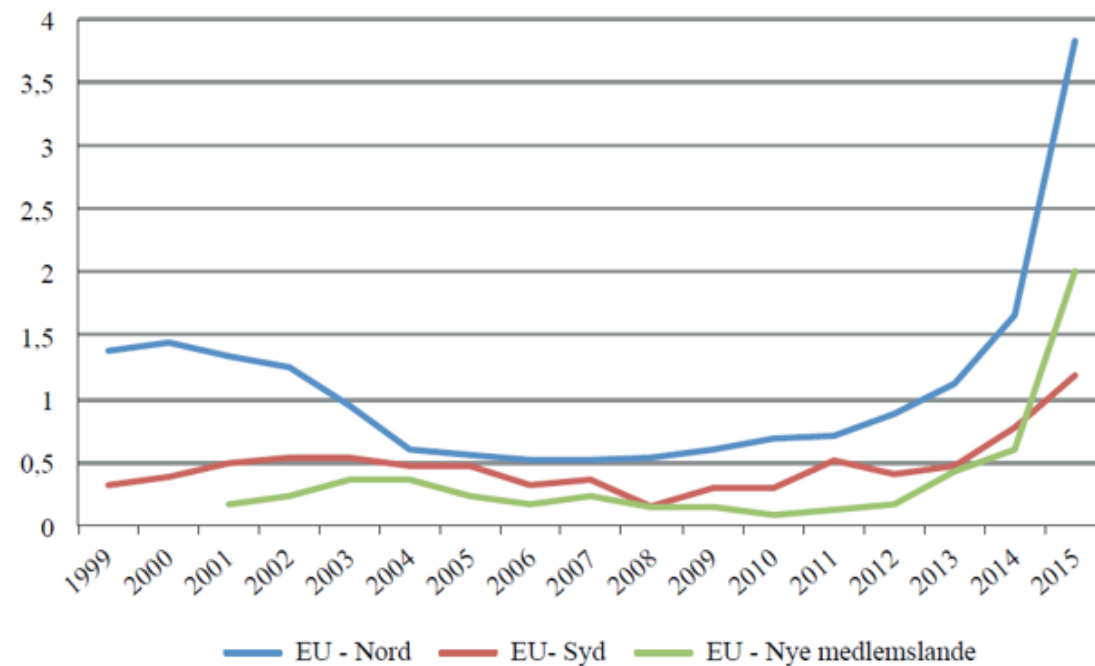
Empiriske studier af asylstrømme

- Årlige #asylansøgninger fra modtagerlande til afsenderlande
- Forhold i afsenderland:
 - BNP per indbygger, civile rettigheder, grad af konflikt
- Forhold og politik i modtagerland:
 - BNP per indbygger, civile rettigheder, sociale ydelser, "stram politik"
- Primære kilde til #asylansøgninger er graden af konflikt og økonomisk armod i afsenderlande

Empiriske studier af asylstrømme

- Økonomiske forhold i modtagerland har også betydning

Figur 2. Antal asylansøgere pr. 1000 indbyggere i EU, 1999-2015



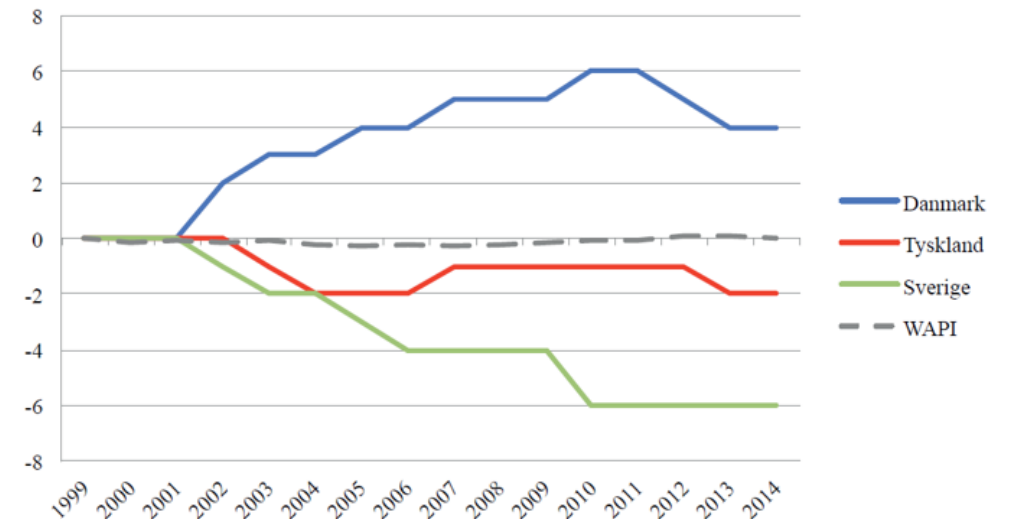
Kilde: Schultz-Nielsen (2016)

Empiriske studier af asylstrømme

- Økonomiske forhold i modtagerland har også betydning
- Hvad med en stram udlændingepolitik?
- API = indeks for stramninger i udlændingepolitik (OECD)

Kilde: Schultz-Nielsen (2016)

Figur 4. Asylpolitikindeks (API) for udvalgte modtagerlande, 1999-2014



Kilde: OECD. Trends in International Migration 1998-2004, International Migration Outlook, 2006-2015.

Empiriske studier af asylstrømme

- Økonomiske forhold i modtagerland har også betydning
- Stramning i udlændingepolitik forklarer også en del
 - Adgang til land og stramning i ansøgningsproces
 - Men vanskeligt at skille betydning af forskellige typer politik
- Men stram udlændingepolitik øger #ansøgninger i nabolande (og modsat)
- Flere studier bekræfter disse fund

Opsummering

- Flygtninges beskæftigelse tager tid og taber luft på lang sigt
- Sproguddannelse eneste håndtag med dokumenteret langsigts effekt på beskæftigelsen
- Målrettet boligplacering kan løfte beskæftigelse, men andre negative konsekvenser
- Krav til permanent ophold modvirker integrationen for svageste grupper
- Tidlig jobstøtte og lave sociale ydelser øger overgangen til beskæftigelse
- Men modvirker integration via konsekvenser uden for arbejdsmarkedet
- Stramninger påvirker antal flygtninge, men også i nabolande
→ behov for international koordineret indsats som Steincke forudsagde

Tak for opmærksomheden

- Kontakt: jar@rff.dk
- Se vores oversigtsartikel:
<https://academic.oup.com/oxrep/article/38/3/531/6701697>
- Samt flere analyser på vores hjemmeside om indvandring med dansksprogede nyhedsbreve :
<https://www.rockwoolfonden.dk/publikationer/?r=143>