

Indvandring til Danmark: arbejdsmarkedets centrale rolle for indvandringspolitikken

I denne artikel beskrives indvandringen og indvandringspolitikken i Danmark siden 1960'erne med udgangspunkt i situationen på arbejdsmarkedet. Der er både eksempler på, at beskæftigelsesproblemer har udløst ændringer i indvandringspolitikken, og på, at ændringer i indvandringspolitikken har lagt grunden til beskæftigelsesproblemer.



TORBEN TRANÆS
Forskningschef og -professor
Rockwool Fondens Forskningsenhed

Indtil 1983 var vandringer til Danmark reguleret af udlændingeloven fra 1952, der frem til begyndelsen af 1970'erne gav ret frie muligheder for indvandring med det sigte at skaffe sig arbejde og få arbejds- og opholdstilladelse. Inden for Norden blev arbejdskraftens geografiske mobilitet stimuleret med etableringen af et nordisk arbejdsmarked i 1954 med fri bevægelighed over grænserne. Af figur 1 fremgår det imidlertid, at der på trods af de forholdsvis frie rammer var en nettoudvandring indtil slutningen af 1950'erne. Det hang sammen med, at Danmark kom sent med i det økonomiske opsving efter krigen, og at der var en høj ledighed frem gennem 1950'erne.

Da det samtidig først og fremmest drejede sig om vandringer mellem vestlige lande med relativt ens samfundsstruktur – Norden, Tyskland og USA – var det i det hele taget en begrænset virkning, indvandringen havde på det danske samfund i de første 15-20 år efter krigen.

I anden halvdel af 1960'erne begyndte industrien under tiårets langvarige højkonjunktur at beskæftige udenlandsk arbejdskraft, primært fra Jugoslavien, Pakistan og Tyrkiet, og nettobevægelsen blev positiv. Langt de fleste migranter søgte mod Danmark på eget initiativ for først at få et job, når de havde

passeret grænsen. Arbejdssøgende udlændinge blev i almindelighed kun afvist ved grænsen, hvis de ikke havde penge nok til at forsørge sig selv og penge til en billet til hjemrejsen.

Mange af de udlændinge fra Tyrkiet og Jugoslavien, der kom i slutningen af 1960'erne, valgte spontant Danmark som deres mål. En del af indvandringen i 1967 skyldes således en afmatning i økonomien i Vesttyskland, der fik gæstearbejderne til at søge mod bl.a. Danmark. Der var i mindre grad tale om arbejdsaftaler mellem danske virksomheder og arbejdsformidlingskontorer i afsenderlandene.¹

En undtagelse var fx B&Ws ansættelse af jugoslaviske maskinarbejdere i sommeren 1969. Forud for hvervningen gik en kon-takt til Arbejdsministeriet og en aftale med LO, der fastslog, at B&W skulle stille logi til rådighed for de fremmede, hvis antal var nøje fastlagt. Jugoslaverne skulle være forpligtede til at være medlemmer af den relevante fagforening.

Selvom gæstearbejderne gav anledning til en ophedet mediedebat, udgjorde de udenlandske statsborgere i 1972 kun 1,8 pct. af befolkningen.² Danmarks Statistik har fra 1974 en præcis og dækkende statistik over antallet af udenlandske statsbor-

NOTE 1 De første mere omfattende analyser af den tidlige indvandring er Arbejdsministeriet (1971) og K. Andersen (1979).

NOTE 2 Et af de første krav om formulering af en national indvandringspolitik blev formuleret i en leder i Dagbladet Information den 17. maj 1969 (B. Jensen (1999), s. 301). Debatten om gæstearbejderne i 1960'erne er bl.a. behandlet i J.W. Sørensen (1988). Mediedebatten brød ud allerede i 1964, da den daværende radikale handelsminister Hilmar Baunsgaard i en kronik i Aktuelt den 29.6.1964 formulerede et behov for import af udenlandsk arbejdskraft for at øge den økonomiske vækst i en situation med mangel på arbejdskraft i Danmark, jf. B. Jensen (1999), s. 286 ff.

gere med folkeregisteradresse i Danmark, og den viser, at den største enkeltgruppe var de godt 8.000 tyrkiske statsborgere, efterfulgt af jugoslaverne med knap 7.000 og pakistanerne med knap 4.000.

Oplysninger om gæstearbejdernes stilling på arbejdsmarkedet er sparsomme før 1980, men indirekte kilder tyder på, at beskæftigelsen var høj indtil 1973. Et overslag fra den radikale arbejdsminister Lauge Dahlgård fra efteråret 1970 betonedede da også, at gæstearbejderne var en økonomisk gevinst for Danmark. De producerede årligt værdier for ca. 1,5 mia. kr., havde en lønsam på 500 mio. kr. og betalte ca. 150 mio. kr. i skat.

Mod slutningen af 1960'erne blev tilgangen af gæstearbejdere efter en længere debat, ikke mindst i medierne, hvor fagbevægelsen og venstrefløjens formulering af behov for begrænsninger (B. Jensen (1999) s. 298 ff.), administrativt mere reguleret. Fra 1970 skulle udlændinge, der rent faktisk fik arbejde i Danmark, melde sig ind i en a-kasse og sygekasse, mens arbejdsgiverne skulle sikre, at udlændingene kom ind under de overenskomstmæssige løn- og arbejdsvilkår (S. Pedersen (1999), s. 238).

Da oliekrisen brød ud i 1973, blev der indført et permanent stop for indvandring af arbejdskraft for at begrænse en eventuel voksende ledighed navnlig blandt ufaglærte danske arbejdere. Det permanente stop betød, at der kun i helt særlige tilfælde kunne gives opholdstilladelse til indvandring med det formål at få et arbejde. Reguleringen gjaldt ikke borgere fra Norden eller EF.

Indvandringsstoppet og den økonomiske afmatning begrænsede i første omgang indvandringen. På længere sigt medførte stoppet for arbejdskraftindvandring dog ikke en afslutning på tilgangen af indvandrere. Men det betød, at indvandring kun kunne ske ved, at flygtninge, som søgte asyl, slog sig ned mere permanent og via familiesammenføring til disse flygtninge og andre borgere. Danmark var på vej ind i et nyt indvandringsregime.

Gæstearbejderne rejste for det første ikke hjem, efter at oliekrisen satte ind, selv om arbejdsløsheden blandt dem steg kraftigt. I stedet fik de gradvist permanent opholds- og arbejdstilladelse (P.C. Matthiessen (1998)). For det andet fik de gæstearbejdere, der havde fået permanent opholdstilladelse, deres koner og børn til Danmark gennem familiesammenføringsreglerne, der gav en udlænding med opholdstilladelse ret til at få sin ægtefælle og børn under 18 år til landet.

Dertil kom væksten i antallet af flygtninge, der for alvor satte ind efter vedtagelsen af udlændingeloven i 1983, jf. også det følgende afsnit. Endelig kom en højere fertilitet blandt indvandrerne. Kvinder fra Tyrkiet, Jugoslavien og Pakistan bosat i Danmark i 1977 fødte eksempelvis i gennemsnit henholdsvis

4,5, 2,5 og 7 børn mod et gennemsnit for danske kvinder på 1,7 (S. Pedersen (1999) s. 242). Selvom fertiliteten siden er faldet markant for kvinderne fra disse lande, er det dog stadig uvist i hvor høj grad, der også er tale om en udskyldelse.

Udlændingeloven af 1983

I 1983 vedtog Folketinget en ny udlændingelov, der gav retskrav på familiesammenføring for udlændinges børn under 18 år samt ægtefæller, ligesom forældre over 60 år fik ret til familiesammenføring til Danmark, hvis de ikke havde børn i oprindelseslandet. Den humanitære begrundelse byggede på en sammenføring af allerede eksisterende familier, der var blevet skilt fra hinanden. Det viste sig imidlertid, at reglerne også blev brugt til at danne nye familier, hvor den kommende ægtefælle blev hentet i hjemlandet; ægteskabsmigration eller *marriage migration*, som det hedder i den internationale litteratur (fx O. Stark (1988) og A. Celikaksoy, H.S. Nielsen og M. Verner (2006)).

En anden af 1983-lovens centrale nyskabelser var, at retsstillingen for asylansøgere blev forbedret væsentligt. Alle udlændinge, der kom til landet og søgte asyl i Danmark som første asyllydende, fik ret til at opholde sig her, mens ansøgningen blev behandlet – uanset om de havde gyldigt pas eller visum.

Loven kodificerede også en administrativ praksis, udviklet i midten af 1960'erne i form af »de facto«-flygtningebegrebet. Fra midten af 1960'erne var det således muligt for flygtninge at søge og opnå asyl i Danmark, selvom de ikke opfyldte betingelserne i FN's Flygtningekonvention, men i stedet kunne angive lignende grunde, der medfører velbegundet frygt for forfølgelse.³ Derimod ændrede Folketinget ikke i reglerne for arbejdskraftindvandring, der blev fastholdt i deres restriktive 1973-formulering.

Hvis man opererer med tre indvandringsmotiver – beskæftigelses-, familie- og beskyttelsesmotiv – blev arbejdskraftindvandreren dermed fortsat sorteret fra, mens betingelserne for indvandring efter motiv 2 og 3 blev væsentligt liberaliseret.

Resultatet var, at det var en meget specielt sammensat gruppe, som fik opholdstilladelse efter 1973 og navnlig efter 1983. Gruppen lignede hverken befolkningerne i de lande, indvandreren kom fra, eller den danske befolkning, hertil var der alt for få, som kom med et beskæftigelsesmotiv.

Hvis man forestiller sig køen af udlændinge, som ønskede at migrere til Danmark, så gjorde det nye indvandringsregime bogstaveligt talt det, at alle de 'traditionelle' indvandrere – de, som blot ønskede sig et bedre lønnet job og højere velstand – blev taget ud af køen, og indvandringen til landet blev baseret på de resterende to typer, flygtninge og familiesammenførte. I det lys er det ikke overraskende, at den *genmænsnilige* beskæf-

NOTE 3 H. Langlouis og C. Tornøe (1993) gennemgår i detaljer udlændingeloven af 1983.

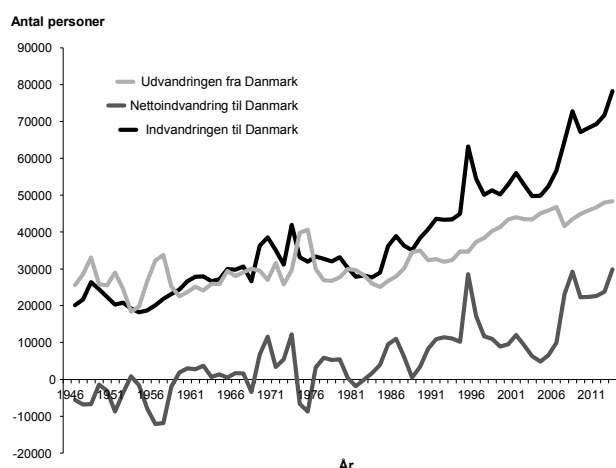
tigelse for indvandrerbefolkningen på sigt skulle komme til at udgøre et problem. Omlægningen af indvandringspolitikken mellem 1973 og 1983 kom således uforvarende til at lægge grunden til de problemer, der omkring årtusindeskiftet blev afsat for endnu en ændring af indvandringspolitikken.

Vedtægelsen af den nye udlændingelov faldt sammen med en udvikling i den globale transportteknologi, der muliggjorde rejser på langdistancen til langt lavere priser. Samtidig var 1980'erne præget af en række meget voldelige konflikter i bl.a. Mellemøsten, og menneskesmuglere begyndte for alvor at øjne en indbringende platform for forretninger. Disse stærke kræfter bevirkede, at der skete en pludselig stigning i antallet af spontane asylansøgninger, som steg fra 332 i 1983 til knap 9.000 i 1985. Asylansøgerne kom især fra Irak, Iran, Libanon og Sri Lanka.⁴

I kølvandet fulgte en heftig mediedebat, og udlændingeloven blev igen strammet i 1985 og 86. Helt grundløse asylansøgninger kunne umiddelbart få afslag, hvis Dansk Flygtningehjælp støttede Udlændingestyrelsens afgørelse. Endvidere kunne en asylansøger afvises ved grænsen, hvis den pågældende kom fra et land, hvor vedkommende reelt var i sikkerhed.⁵

Efter 1986 faldt indvandringen kortvarigt, men som det fremgår af figur 1, faldt nettoindvandringen i slutningen af 1980'erne i lige så høj grad, fordi udvandringen steg. Fra slutningen af 1980'erne tog nettoindvandringen igen til og nåede godt 10.000 netto i begyndelsen af 1990'erne. I 1995 var nettotallet på 28.500, da et stort antal flygtninge fra det tidligere Jugoslavien, som før havde opholdt sig i Danmark efter en særlov, nu fik permanent opholdstilladelse.

Figur 1. Ind- og udvandring, Danmark 1946-2013



Kilde: Statistikbanken, Danmarks Statistik

Generelt dækker nettotallene de senere år over vandring på et helt andet niveau end før 1970, og niveauet har været stigende: Nettoindvandringen var negativ i 1950'erne, svagt positiv i 1960'erne og lidt højere i 1970'erne og 1980'erne. I 1990'erne og i 00'erne frem til, at EU-østudvidelsen for alvor slog igenem, lå nettoindvandringen på det dobbelte af niveauet i 1970'erne og 1980'erne. Og fra 2007 og frem ser der foreløbig ud til igen at være sket en fordobling af nettoindvandringen i forhold til 1990'erne og begyndelsen af 00'erne. Dvs. en fordobling for tredje gang siden 1960'erne. Undtagelsen er årene 2002-06 efter VK-regeringens stramninger i 2002 og under indflydelse af den økonomiske afmatning i årene 2003 til 2004.

Det er nettoindvandringen, som er den mest interessante, men hvad driver udviklingen i nettotallet? Det er et kompliceret spørgsmål, idet både ud- og indvandring påvirkes af mange faktorer, både politiske og økonomiske og både lokale og globale. Men betragter man udviklingen i bruttoindvandringstallet, så er det tydeligt, at trendbruddet sker i 1983. Ændringen i 1973 dæmper indvandringen og lægger kimen til en anden sammensætning af indvandringen, og den store stigning efter 1983 er så sammensat med meget større vægt på familiesammenførte og flygtninge og mindre på arbejdsimmigranter.

Noget lignende sker i 00'erne, men med modsat fortegn; først omlægningen af indvandringspolitikken mellem 2000 og 2005, og så den kraftigt stigende tilstrømning efter 2006 efter nyt mønster med flere arbejdsimmigranter og færre familiesammenførte og flygtninge. I 2014 er der dog skabt usikkerhed om, hvorvidt denne tilstræbte sammensætning kan realiseres grundet en meget stor stigning i antallet af navnlig syriske asylansøgere.

For at forstå de beskæftigelsesproblemer, der kom i 1990'erne, er det nyttigt at fokusere på udviklingen for ikke-vestlige indvandrere, fordi det i høj grad er indvandrere fra fattige lande, som har problemer på det danske arbejdsmarked.

I 1985 udgjorde de ikke-vestlige indvandrere og efterkommere 1,5 pct. af befolkningen, i 1995 3,7 pct., og i 2005 lå andelen på 6 pct. I løbet af 20 år var andelen af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere med andre ord firdoblet. Meget tyder i øvrigt på, at de ikke-vestlige indvandrere til Danmark land for land havde et lavere kvalifikationsniveau end fx ikke-vestlige indvandrere til Vesttyskland (T. Tranæs og K.F. Zimmermann (red.) (2004)).

Da de ikke-vestlige indvandrere især bosatte sig i en række omegnskommuner til København og i enkelte andre store byer, distancerede en række socialdemokratiske borgmestre i anden halvdel af 1980'erne sig fra den officielle socialdemokratiske

NOTE 4 Denne voldsomme stigning var et udbredt fænomen i det meste af Vesteuropa nord for Alperne, jf. B. Jensen (2006). Se også SFI (2003).

NOTE 5 Ved supplerende stramninger i 1992 blev der ved familiesammenføring med forældre stillet krav om, at den herboende indvandrer havde forsørgerevne og -pligt. Efter lovændringen kunne en sådan familiesammenføring betinges af, at herboende godtgjorde sin forsørgelsesevne, yderligere skærpet i 1998. Nu skulle forsørgelsesevnen som hovedregel kunne godtgøres.

indvandringspolitik,⁶ ligesom indvandringsspørgsmålet betød en forstærket vælgertilslutning til Dansk Folkeparti efter etableringen i 1995. Temaet blev også en vigtig del af baggrunden for regeringsskiftet i 2001.

Begyndelsen af det nye årtusind

De ikke-vestlige indvandreres beskæftigelsesgrad faldt markant frem til 1996, hvor den nåede ned på 33 pct. for derefter at stige frem mod årtusindskiftet til 43 pct. Selvom beskæftigelsen blev noget bedre frem mod årtusindskiftet, var der dog fortsat langt op til danskernes niveau (M.L. Schultz-Nielsen (2002), s. 84).

Som følge af de ikke-vestlige indvandreres svage beskæftigelse og lavere lønninger var de som gruppe nettomodtagere i forhold til de offentlige kasser med en stigende tendens mod slutningen af 1990'erne, i takt med at indvandrernes andel af befolkningen steg. I 1991 lå nettotrækket på de offentlige kasser på 0,5 pct. af BNP for at stige til 0,8 pct. af BNP i 2000.⁷

Gennem anden halvdel af 1990'erne bredte der sig den holdning blandt de politiske partier og bredt i samfundet, at der var behov for at gennemføre en radikal ændring af integrations- og/eller indvandringspolitikken, idet de offentlige nettooverførsler til indvandrerne udgjorde en voksende andel af de sociale budgetter; en andel som langt oversteg indvandregruppens andel af befolkningen. I stedet for at hjælpe det aldrende danske samfund finansielt blev indvandringen en selvstændig trussel, hvis ikke der skete væsentlige politik- og praksisændringer. Der var dog ikke enighed om, hvad der burde gøres, nogen lagde mest vægt på bedre integration, andre på mindre indvandring og atter andre på en anden type indvandring som det, der først og fremmest skulle til for at forbedre situationen. Og tilsvarende, når det kom til, hvad der kunne forbedre fx integrationen, var der forskellige synspunkter på, hvad der var de bedste redskaber. Alligevel blev der over perioden fra sidst i 1990'erne til midt i 00'erne skabt en konsensus om kernen i en ny integrations- og indvandringspolitik.

Mulige løsninger

Helt overordnet var de mulige løsninger på den finansielle udfordring for den universelle velfærdsstat enten færre indvan-

drere, bedre integration eller mindre velfærd for det samme skattniveau for den gennemsnitlige borger. I den sammenhæng blev det også diskuteret at opnå bedre integration via styrkede økonomiske incitament.

Det sidste betyder lavere socialt sikkerhedsnet – og altså en anden måde at sige mindre velfærd på – hvilket ville være en lidt paradoksals løsning, idet bekymringen over de stadigt flere indvandrere uden arbejde i høj grad gik på, om den danske model kunne overleve under dette pres. Der var også skepsis over for den første løsningsmodel med færre indvandrere, og den gik på, at ambitionen og potentialet, principielt set i det mindste, med øget indvandring netop var, at den skulle kunne løse noget af det problem, som den ændrede demografi – de flere ældre i befolkningen i forhold til de yngre – ville udgøre for velfærdssamfundets finansiering. Og så var det måske at give op for tidligt blot at renoncere på denne mulighed for et bidrag til den langsigtede finansiering af velfærdssamfundet.

Så var der bedre integration tilbage. Ikke umuligt – men umiddelbart svært. Selv midaldrende danskere uden uddannelse var svære at få tilbage på arbejdsmarkedet, hvis de først var røget helt ud. Og det, som lå bag den dårlige integration, var først og fremmest, at de ikke-vestlige indvandrere kun havde meget kort uddannelse og en beskedne erhvervs erfaring. Og det danske arbejdsmarked er et af de vanskeligste steder at finde fodfæste for personer med beskedne kvalifikationer, fordi selv de laveste lønninger er relativt høje.⁸ Man skal altså for overhovedet at komme i gang på arbejdsmarkedet have en høj produktivitet, og det havde mange af de ikke-vestlige indvandrere åbenlyst ikke. Dette forhold åbnede imidlertid for en politisk reaktion på den indbyrdes spænding mellem et skattefinansieret universalistisk velfærdssamfund og en hastigt voksende og dårligt integreret indvandrerbefolkning.

Integrationspolitik begynder med indvandringspolitik. Jo mere indvandringen ligner den oprindelige befolkning med hensyn til kvalifikationsniveau, desto mindre er der for integrationsindsatsen at gøre. Så hvis *sammensætningen* af indvandringen på kvalifikationer blev ændret, så arbejdsmarkedsmatchet blev bedre, var der måske mindre grund til at overveje *færre* indvan-

NOTE 6 Internt i Socialdemokratiet forelå i sensommeren 1987 en rapport fra partiets indvandrer- og flygtningeudvalg ledet af amts- og kommunalpolitikeren Vibeke Storm Rasmussen, der ifølge mediedækningen »igennem ti år havde beskæftiget sig med flygtninge- og indvandrerproblemer i Albertslund Kommunalbestyrelse og i Københavns Amtsråd« (Det fri Aktuelt den 14.8.1987). Fra rapporten citerede Det fri Aktuelt krav om, at indvandrerne i højere grad tilpassede sig det danske samfund, og krav om nye strammere regler for, hvornår flygtninge og indvandrere måtte gifte sig med statsborgere fra hjemlandet. Rapporten foreslog også et loft over tilgangen af udenlandske statsborgere fra ikke-EF-lande. Den omtalte også »opfattelser, handlinger og forhold hos indvandrere og flygtninge, der for socialdemokrater er uacceptable« (Det fri Aktuelt den 14.8.1987). Partiets nye formand Svend Auken havde dog ifølge dækningen i Politiken den 18.10.1987 lagt op til en fyring af Vibeke Storm Rasmussen, og et nyt mere tungt udvalg skulle formulere en samlet socialdemokratisk indvandrer- og flygtningepolitik. Auken havde desuden lagt op til »en holdningsmæssig »antiracismekampagne«, som hele fagbevægelsen står bag« (Politiken den 18.10.1987), jf. i øvrigt fremstillingen i B. Jensen (1999), s. 365 ff.

NOTE 7 De statsfinansielle konsekvenser af den vestlige og ikke-vestlige indvandring er blevet beregnet i en længere serie af arbejder i Rockwool Fondens Forskningsenhed (se fx E. Wadensjö og H. Orrje (2002)), senest i M.L. Schultz-Nielsen og T. Tranæs (2014). Den svenske økonom E. Wadensjös beregninger (Wadensjö (1973)) for Sverige var et pionerarbejde på feltet, og Wadensjö ledede de første beregninger fra Rockwool Fondens Forskningsenhed. Se også T. Bager og S. Rezai (red.) (1998).

NOTE 8 For en diskussion af emnet, se T. Tranæs (2006), og T. Tranæs og K.F. Zimmermann (2004) for en sammenligning af de forskellige muligheder i Danmark og Tyskland.

drere, og eventuelt også mindre grund til at overveje at styrke de økonomiske incitamenter gennem lavere sociale ydelser.

Det at ændre indvandringens sammensætning var måske oven i købet ikke så svært, som det umiddelbart kunne lyde.

Med indvandrerstopet i 1973 og udlændingeloven fra 1983 var der som nævnt skabt en noget usædvanlig sammensætning af indvandringen, idet den næsten ikke bestod af indvandrere, hvis hovedmotiv var arbejde, dvs. mennesker, som havde en forventning om, at deres evner ville kunne bruges mere produktivt i et andet land – den klassiske indvandring.

I stedet bestod indvandringen næsten udelukkende af flygtninge og familiesammenførte, dvs. personer hvis hovedmotiv til indvandring ikke var at finde et arbejde i Danmark. Det var derfor for det politiske establishment ret let at se, hvad der skulle til for at gøre sammensætningen mere balanceret med hensyn til indvandringsmotiv: Større beskæftigelsesindvandring.

Stramningen i udlændingepolitikken efter 1999

Siden slutningen af 1990'erne har der været relativ stor politisk konsensus bag en række stramninger i udlændingeloven med det sigte at nedbringe den del af indvandringen, der ikke er arbejds- og uddannelsesrelateret. Der var ikke altid konsensus på det tidspunkt, stramningerne blev gennemført, men over tid har kernen i det udlændingepolitiske regime, som blev gennemført fra sidst i 1990'erne til midt i 00'erne, været bakket op af et bredt flertal i Folketinget. Selv om regeringsskiftet i 2001 i høj grad satte en ny kurs i indvandrings- og integrationspolitikken, indtraf de første ændringer allerede et par år forinden med vedtagelsen af den første samlede integrationslov i 1999 og indvandringsreguleringer i 1999 og 2000.

Den nye integrationslov betød bl.a., at der blev indført en tvungen fordeling af flygtninge til kommunerne, der overtog ansvaret fra Dansk Flygtningehjælp. Derudover blev integrationsprogrammet forlænget fra 1 ½ år til 3 år.

Endelig blev en særlig introduktionsydelse til personer omfattet af introduktionsprogrammet indført ligeledes i 1999. Ydelsen var betydeligt lavere end niveauet for kontanthjælp. Tildelingskriterierne for den lave ydelse var imidlertid sat sådan sammen, at ordningen var i strid med EU-reglerne. Derfor blev ydelsesniveauet ændret i første omgang i 2000, så det kom på niveau med kontanthjælpen.⁹

Den lave introduktionsydelse blev så genindført i 2002, men denne gang var tildelingen styret af anciennitet – opholdstid i Danmark – og dette stred ikke mod EU's regler. Ved genindførelsen i 2002 blev perioden for lav ydelse udvidet fra tre til syv år, de sidste fire år under navnet starthjælp.

Året for den første integrationslov – 1999 – var også året, hvor den nye mere restriktive indvandringspolitik blev indledt, hvilket skete med en lov, som betød, at man ikke længere kunne få sine forældre til landet. I 2000 introducerede SR-regeringen endvidere en af hjørnestenene i den nye indvandringspolitik, nemlig tilknytningskravet, der slog fast, at familiesammenføring alene kunne godkendes i situationer, hvor det kommende ægtepars samlede tilknytning var lige så stor til Danmark som til det land, hvorfra den i udlandet bosiddende ægtefælle kom.

I 2001 trådte en borgerlig VK-regering til med Dansk Folkeparti som parlamentarisk grundlag. I valgkampen havde regeringspartierne profileret sig med behovet for opstramninger i udlændinge- og integrationspolitikken, og i 2002 fulgte en række stramninger, der har gjort det yderligere vanskeligere at få opholdstilladelse samt at tage permanent ophold i Danmark, hvad enten der er tale om familiesammenføring eller asylansøgning, samt skærpede den økonomiske motivation til at finde arbejde. Stramningerne faldt inden for følgende områder:

Stramninger på kontanthjælpsområdet, herunder at indvandrere efter den 1. juli 2002 først var berettiget til kontanthjælp, når de har opholdt sig i Danmark mindst syv af de sidste otte år. De første år var de som nævnt alene berettiget til introduktionsydelse og starthjælp, der lå noget under niveauet for kontanthjælp.¹⁰ Tanken var, at man gennem ophold skulle optjene ret til den fulde sociale sikkerhed. Optjeningsprincippet blev gennem 00'erne udvidet til også at omfatte et krav om beskæftigelsesanciennitet.

Introduktionsydelse og starthjælp var i praksis kun gældende for flygtninge og deres familier og for danskere, som vendte hjem efter ophold i udlandet, idet indvandrere, som ikke var flygtninge ved ankomsten til Danmark, skulle forsørge sig selv eller forsørges af deres ægtefælle. Pr. 1. januar 2003 indførtes der et mere generelt loft over kontanthjælpen.

Stramninger på flygtninge og asylområdet, herunder afskaffelse af »de facto«-flygtningebegrebet, en skærpelse af kravene til opnåelse af permanent opholdstilladelse samt skrapere regler for afviste asylansøgere. Den rolle, som de facto-begrebet havde spillet, blev i nogen grad overtaget af begrebet beskyttelsesstatus (b-status).

Stramninger af reglerne for familiesammenføring, hvor betingelserne for at få en ægtefælle eller samboende bosat i udlandet til Danmark blev skærpet. Det indebar et krav om, at både den herboende og den udenlandske ægtefælle skal være fyldt 24 år, og at den samlede tilknytning til Danmark skal være større end tilknytningen til det andet land (og ikke blot lige så stor).

Derudover blev der stillet krav om, at den herboende ægtefælle skal stille en bankgaranti på 50.000 kr., skal råde over en pas-

NOTE 9 Fremstillingen bygger på L.H. Andersen, H. Hansen, M.L. Schultz-Nielsen og T. Tranæs (2012).

NOTE 10 De lave satser blev afskaffet af SR-regeringen med finansloven for 2012.

sende bolig og skal kunne forsørge den udenlandske ægtefælle. Reglerne havde dels til hensigt at begrænse antallet af familiesammenføringer, dels at styrke indsatsen mod tvangsægteskaber.¹¹

Den nye indvandrings- og integrationspolitik sigtede helt overordnet mod at mindske den finansielle byrde, indvandring fra fattige lande var for den danske stat. Her blev der ind mellem skelnet mellem flygtninge på den ene side og øvrig indvandring på den anden side. Danmark modtog ikke flygtninge for at få hjælp med en aldrende befolkning, men fordi man så at sige havde påtaget sig en global velfærdsopgave. Til gengæld var det mere oplagt at betragte den øvrige indvandring som en investering, der gerne skulle give et overskud – eller i det mindste ikke et underskud, som tilfældet var.¹²

Uagtet om det lykkedes at mindske belastningen af de offentlige finanser, ville der være omkostninger forbundet med den nye udlændingepolitik. De flygtninge og indvandrere, som ikke kom i beskæftigelse trods skærpede økonomiske incitamenter – og der vil altid være nogen – ville skulle leve på de nedsatte ydelser. Disse ydelser var for visse grupper – navnlig for enlige flygtninge uden børn – meget lave, og her ville blive tale om en form for fattigdom, der ikke var set i Danmark i efterhånden mange år.¹³

Hertil kom, at alle herboende – danske såvel som ikke-danske – der ønskede at danne familie med en statsborger fra et land uden for EU, blev ramt. Det blev sværere at få sin eksisterende eller kommende ægtefælle til landet. Omkring 50 pct. af de indvandrere, som familiesammenføres til Danmark, bliver det til en dansk eller nordisk statsborger. Den nye politik havde således ikke kun omkostninger for de herboende indvandrere. Der var også omkostninger for danskere, som til gengæld fik stillet statsfinansielle forbedringer i udsigt.

Udviklingen gennem 00'erne

Den ændrede udlændingelovgivning materialiserede sig i de følgende år igen i et ændret indvandringsregime.

Efter en vis nedgang lige efter 2001 viser figur 2, at der efter år 2006 blev udstedt markant flere opholdstilladelser til ikke-vestlige indvandrere. På trods af stramningerne i udlændingepolitikken blev der således i 2008 udstedt flere opholdstilladelser – og ikke færre – til ikke-vestlige indvandrere. Med den økonomiske krise indtraf et vist fald i antallet af opholdstilladelser med det sigte at arbejde, men med en stigning igen efter 2012.

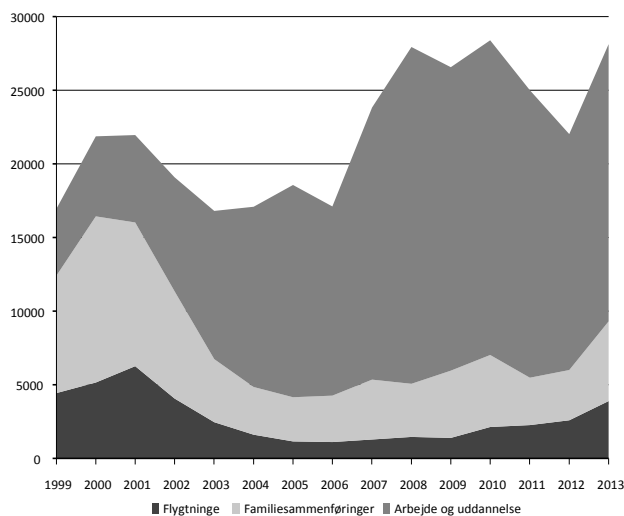
Hvis stramningerne af udlændingepolitikken ikke førte til en varig nedgang i antallet af opholdstilladelser til ikke-vestlige indvandrere, førte de imidlertid til en *markant* ændring i, hvem der fik og hvorfor.

Før stramningerne, i år 2000, blev over halvdelen af opholdstilladelserne givet i forbindelse med familiesammenføringer. I 2008 gjaldt det samme kun for hver tiende tilladelse til en ikke-vestlig udlænding. Omvendt er der sket en voldsom stigning i antallet af opholdstilladelser, der gives til folk, som kommer for at arbejde og uddanne sig.

Dette skift i indvandringsregime faldt først sammen med en vis afmatning af økonomien efterfulgt af et kraftigt økonomisk opsving indtil efteråret 2008 med positiv afsmitning på ikke-vestlige indvandreres arbejdsmarkedstilknytning.

Endnu i 2002 lå beskæftigelsesgraden på 45 pct. stigende til 47 pct. i 2005. Dette var ganske vist ikke i sig selv en specielt imponerende stigning, men det var i en periode, hvor danskerne beskæftigelsesgrad faktisk faldt.

Figur 2. Opholdstilladelser til ikke-vestlige statsborgere



Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken

Krisen, 2008-2013

Den krise, der brød ud i efteråret 2008, og som stadig ved udgangen af 2014 ikke er overvundet, har ramt såvel danskere som vestlige og ikke-vestlige indvandrere hårdt; dog blev de ikke-vestlige indvandrere hårdest ramt. Danskernes beskæf-

NOTE 11 For en analyse af ændringerne i mønsteret for indgåelse af ægteskab efter lovændringerne i 2000 og 2002, se M.L. Schultz-Nielsen og T. Tranæs (2009).

NOTE 12 Indvandringen fra ikke-vestlige lande var en mindre byrde for de offentlige finanser, når man så bort fra flygtninge (og familiesammenførte til disse), men den gav stadig underskud (M.L. Schultz-Nielsen, C. Gerdes og E. Wadensjö (2011)).

NOTE 13 For en analyse af såvel de beskæftigelsesmæssige konsekvenser som de fattigdomsskabende elementer ved starthjælpen, se: L.H. Andersen et al. (2012). Betydningen for levevilkårene er bl.a. belyst i F.K. Hansen, H. Hansen og M.A. Hussein (2009), F.K. Hansen og M.A. Hussain (2009) og M. Ejrnæs, H. Hansen og J.E. Larsen (2010). Denne litteratur er sammenfattet i B. Jensen (2014). For udviklingen i fattigdom blandt indvandrere set over perioden 1987-2007, se P.J. Pedersen (2011).

tigelsesgrad faldt fra 78 pct. i 2008 til 73 pct. i 2010, mens faldet for ikke-vestlige indvandrere var fra 56 pct. til 47 pct.

Betragter vi nu det tidligere omtalte beskæftigelsesgab, dvs. gabet mellem ikke-vestlige indvandrere og danskeres beskæftigelsesgrad, sammenfatter figur 3 udviklingen fra midten af 1990'erne og frem til 2013.

Det langsigtede fald i beskæftigelsesgab fra midten af 1990'erne fremgår klart af figuren. Gabet var på 42 procentpoint i 1996 og faldt til 23 procentpoint i 2008. Det ses, at fra 2008 vokser gabet igen til 26 procentpoint, men dog kun med tre procentpoint under krisen frem til 2011, hvor det fastholdes frem til 2013.

Figur 3. Beskæftigelsesgab. Forskel i beskæftigelsesgrad mellem danskere og ikke-vestlige indvandrere. 16-64 år



Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken

Ikke-vestlige indvandreres beskæftigelse er blevet trængt noget tilbage i forhold til danskernes under krisen, uden at de ikke-vestlige indvandreres position på nogen måde igen er blevet så marginaliseret, som den var midt i 1990'erne. Alligevel viser figuren også, at de kommende år fortsat står over for en betydelig integrationsopgave – lige nu er fremgangen for integrationen af ikke-vestlige indvandrere på arbejdsmarkedet gået i stå, og problemet er stagneret på et meget højt niveau.

Indvandringspolitikken blev strammet i 2010 og navnlig i 2011, hvor der blev indført gebyrer for ansøgning om opholdstilladelse, og hvor det garantibeløb, som ikke-flygtninge skal

stille, blev hævet fra 50.000 til 100.000 kr. Og i 2011 indførte Danmark, som vel nok det første land i verden, et pointsystem i forbindelse med familiesammenføring. Her var det den tiltrængte ægtefælle, som skulle optjene point for at kunne få en familiesammenførings-opholdstilladelse i Danmark. I den offentlige debat bliver dette system ofte forvekslet med det canadiske pointsystem. Men det canadiske pointsystem er for arbejdsindvandring, ikke for familiesammenføring; Canada har ikke noget pointsystem for familiesammenføring.

I 2012 og 2013 blev politikken igen lempet af SRSF-regeringen, så den i 2014 nogenlunde svarer til politikken midt i 00'erne, dog med to mere principielle forskelle. For det første er det blevet muligt for asylansøgere efter seks måneder i landet at bo og arbejde uden for asylcentre, hvilket næsten ingen dog benytter sig af. Man skal være selvforsørgende for at få tilladelse til at bo uden for centrene, og det er nok grunden til at så få gør det.¹⁴ Lige så principielt, men af noget større betydning, er for det andet afskaffelsen af de lave ydelser, start-hjælp, loft over kontanthjælpen og 225-timersreglen. Selv om det var en SR-regering, der opfandt starthjælpen i 1999 – godt nok under et andet navn – så er det altså også en SR-regering, der nu har afskaffet den igen.

Sammenfatning

Indvandringen til Danmark i den lange periode efter Anden Verdenskrig har bevæget sig fra et meget lavt niveau og en indvandring fra lande med en nærmest identisk samfundsstruktur til en indvandring på et langt højere niveau og med en klar overvægt af indvandring fra ikke-vestlige lande.

Set i en vesteuropæisk kontekst er dette mønster på ingen måde afvigende, men den massive indvandring af lavt uddannede personer med beskeden erhvervs erfaring har medført betydelige integrationsproblemer med implikationer for den finansielle stabilitet af det danske velfærdssamfund.

De ikke-vestlige indvandreres meget svage stilling på det danske arbejdsmarked i 1990'erne var ikke overraskende set i lyset af den indvandringspolitik, som havde været ført siden 1970'ernes økonomiske krise. Først lukkede man i 1973 for beskæftigelsesindvandring, og siden, i 1983, gjorde man det betragteligt lettere at få opholdstilladelse i landet som enten flygtning eller familiesammenført immigrant. Ved således systematisk at sortere den klassiske arbejdsimmigrant fra ved grænsen – og basere indvandringen alene på det to andre hovedmotiver for migration, beskyttelse og familierelationer – blev den gennemsnitlige beskæftigelsesgrad for de indvandrere, som fik opholdstilladelse, ikke overraskende lav. Så godt som man kan stykke kilderne sammen (indirekte kilder frem til, at

NOTE 14 Det diskuteres livligt i Danmark, om flygtninges mulighed for at bo og arbejde uden for asylcentre er med til at øge strømmen af asylansøgere til Danmark. På den ene side er det plausibelt, at menneskesmuglerne og deres kunder tager alle forhold i betragtning, når de vælger i hvilket land, flugten skal ende, mulighederne for at få opholdstilladelse, for familiesammenføring, for beskæftigelse, for sociale ydelser, osv. På den anden side, når det gælder flygtninge og beskæftigelse, så er Danmark ikke det første land, man tænker på som mulighedernes land. Selv for flygtninge, der har fået opholdstilladelse og har gennemgået integrationsprogram og sprogkurser, er beskæftigelsen generelt lav, og de første mange år i landet endda uhyre lav. Den information har menneskesmuglerne og deres kunder naturligvis også adgang til.

registre tager over omkring 1980), faldt beskæftigelsesgraden for ikke-vestlige indvandrere fra begyndelsen af 1970'erne og frem til midten af 1990'erne.

Denne udvikling blev søgt imødegået fra slutningen af 1990'erne med en ændret indvandringslovgivning og praksis med øget vægt på integration og inddragelse i arbejdsmarkedspolitikken (i praksis efter 1996, lovgivningsmæssigt fra 1999) samt med vægt på indvandring med det sigte at opnå beskæftigelse på det danske arbejdsmarked. I dag udstedes langt de fleste opholdstilladelser til indvandrere i denne kategori.

Med krisen stoppede processen med bedre integration, og problemet blev endda større igen de første år af krisen, for

så at stagnere på et niveau gennem de seneste tre år, hvor underbeskæftigelsen er på 26 procentpoint, hvilket er et meget højt niveau for et skattefinansieret velfærdssamfund som det danske, når man tager i betragtning, at gruppen af ikke-vestlige indvandrere er en voksende andel af befolkningen.

Antallet af nye flygtninge, som havde nået et lavpunkt midt i 00'erne, begyndte at stige gradvist igen efter 2006; nogenlunde jævnt frem til 2013, hvorefter antallet ser ud til at stige kraftigt fra 2013 til 2014, med asylansøgere fra dels Eritrea, dels Syrien og Irak som dem, der tegner sig for den største stigning. Der er ved udgangen af 2014 stor usikkerhed om, hvilket indvandringsregime Danmark er på vej ind i.

LITTERATUR

- Andersen, K. 1979. *Gæstearbejder – Udlænding – Indvandrer – Dansker. Migration til Danmark i 1968-78*. København:
- Andersen, L.H., H. Hansen, M.L. Schultz-Nielsen og T. Tranæs. 2012. *Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse*. Odense: Syddansk Universitetsforlag og Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Arbejdsministeriet. 1971. *Betænkning om udenlandske arbejderes forhold i Danmark*. Betænkning nr. 589. København: Arbejdsministeriet.
- Bager, T. og S. Rezai (red.) (1998). *Indvandringens økonomiske konsekvenser i Skandinavien*. Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag.
- Celikakaksoy, A., H.S. Nielsen og M. Verner. 2006. Marriage migration: just another case of positive assortative matching? *Rev Econ household* 4: 253-275.
- Coleman, D. og E. Wadensjö med bidrag af B. Jensen og S. Pedersen. 1999. *Indvandringen til Danmark. Internationale og nationale perspektiver*. København: Spektrum.
- Ejrnæs, M. H. Hansen og J.E. Larsen. 2010. *Levevilkår og coping. Ressourcer, tilpasning og strategi blandt modtagerne af de laveste sociale ydelser*. København: CASA.
- Hansen, F.K., H. Hansen og M.A. Hussain. 2009. *Personer og familier med de laveste ydelser som forsørgelsesgrundlag – en registerundersøgelse*. København: CASA.
- Hansen, F.K. og M.A. Hussain. 2009. *Konsekvenser af de laveste sociale ydelser. Forsørgelsesgrundlag og afsavn*. København: CASA.
- Jensen. B. 1999. »30 års avisdebat om »de fremmede i Danmark«. Del I: Fremmed- og gæstearbejderne 1963-1980« i D. Coleman og E. Wadensjö (1999).
- Jensen, B. 2006. *Indvandringen til Europa. Velfærdsstat og integration*. København: Gyldendal.
- Jensen, B. 2014. *Hvad ved vi om modtagerne af kontanthjælp. En oversigt over publiceret forskning i kontanthjælpsmodtagere i perioden 2007-14*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Matthiessen, P.C. 1998. *Befolkning og samfund*. København: Handelsskolens Forlag.
- Mogensen, G.V. og P.C. Matthiessen. 2002. *Indvandrerne og arbejdsmarkedet. Mødet med det danske velfærdssamfund*. København: Spektrum.
- Pedersen, P.J. 2011. *A Panel Study of Immigrant Poverty Dynamics and Income Mobility – Denmark, 1987-2007*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Pedersen, S. 1999. »Vandringer til og fra Danmark 1960-1997« i D. Coleman og E. Wadensjö (1999).
- Rosholm, M. og R. Vejlin. 2010. »Reducing income transfer to refugee immigrants: Does start-help help you to start?« *Labour Economics* Vol. 17(1), p. 258-275.
- Schultz-Nielsen, M.L. 2002. »Indvandrerne tilknytning til arbejdsmarkedet« i G.V. Mogensen og P.C. Matthiessen (2002).
- Schultz-Nielsen, M.L. og T. Tranæs. 2009. *Ægteskabsmønstret for unge med indvandrerbaggrund. Konsekvenser af ændringer i udlændingelovgivning i 2000 og 2002*. Odense: Syddansk Universitetsforlag og Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Schultz-Nielsen, M.L., C. Gerdes og E. Wadensjö. 2011. *The Significance of Immigration for Public Finances in Denmark*. Odense: Syddansk Universitetsforlag og Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Schultz-Nielsen, M.L. og T. Tranæs. 2014. *Indvandrerens og danskeres nettobidrag til de offentlige finanser*. Odense: Syddansk Universitetsforlag og Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Socialforskningsinstituttet. 2003. *En komparativ statistisk beskrivelse af befolkningssammensætningen og integrationen i otte lande*. København: SFI.
- Stark, O. 1988. On Marriage and Migration. *European Journal of Population*, Vol. 4, No.1 pp. 23-37.
- Sørensen, J.W. 1988. »Der kom fremmede«. *Migration, Højkonjunktur, Kultursammenstød. Fremmedarbejderne i Danmark frem til 1970*. Aarhus: Center for Kulturforskning ved Aarhus Universitet.
- Tranæs, T. og K.F. Zimmermann (red.). 2004. *Migrants, Work, and the Welfare State*. Odense: Syddansk Universitetsforlag og Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Tranæs, T. 2006. »Hvorfor er integrationen så svær?« i B. Jensen. 2006.
- Wadensjö, E. 1973. *Immigration och samhällsekonomi*. Lund: Studentlitteratur.
- Wadensjö, E. og H. Orrije. 2002. *Immigration and the Public Sector in Denmark*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.