

Af Liv Bjerre

HAR DANMARK IKKE PLADS TIL FLERE FLYGTNINGE?

Om antal og kapacitet i debatten om kvoteflygtninge

LAGERET ER FYLDT – VI HAR IKKE PLADS TIL FLERE

I september 2016 suspendede regeringen ordningen vedrørende modtagelse af kvoteflygtninge, og i december 2017 vedtog Folketinget med afgørende stemmer fra Socialdemokratiet en ændring af udlændingeloven, der fremover lader beslutningen om kvoteflygtninge op til ministeren alene. Denne ændring åbner reelt døren for en permanent lukning af FN's genbosætningsprogram i Danmark. Argumentet fra udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg (V) for lovændringen lød, at vi "ikke har plads" (Udlændinge- og integrationsministeriet 2017a). Argumentet om manglende plads vandt ikke genklang blandt de organisationer, der fik forslaget i høring, hvoraf størstedelen var kritiske¹⁾. Argumenterne imod forslaget lød blandt andet at kvoteprogrammet er et vigtigt bidrag til en humanitær indsats og til sikringen af internationalt samarbejde på flygtningeområdet, at det er en måde at sikre alternativer til de dødsfarlige rejser over Middelhavet, der hvert år koster tusinder af menneskeliv, samt at programmet sikrer asyl til nogle af de mest sårbare mennesker på flugt (Eksterne Høringssvar, Lov om ændring af udlændingeloven (ny kvoteordning), 2017). Om end ministeren har udtrykt ønske om at modtage nogle af verdens mest udsatte og sårbare flygtninge, holdt hun dog fast i, at vi som samfund ikke kan rumme flere (Information 2017), at antallet af nytilkomne flygtninge de senere år har "stillet det danske samfund over for en række udfordringer i forhold til bl.a. integration", og at det i "en sådan situation er vanskeligt også at tage imod kvoteflygtninge", som det endvidere lyder af bemærkningerne til lovforslaget (Udlændinge- og integrationsministeriet 2017b). Regeringen benytter således antallet af flygtninge som udslagsgivende for evnen til at integrere og dermed som argument for ikke at tage imod flere.

Samme logik blev benyttet af Socialdemokratiets udlændingeordfører, Dan Jørgensen, der den 8. september 2017 udtalte til Berlingske: "Lige nu kan vi ikke tage flere flygtninge, end vi gør. Integrationen skal kunne følge med" (Rohde & Borre, 2017). En logik, der går igen i Socialdemokratiets nye udspil til en udlændingepolitik – "Retfærdig og realistisk - en udlændingepolitik der samler Danmark" – om end

stoppet for asylansøgere i udspillet gælder spontan-ansylansøgere, mens der lægges op til at Danmark igen skal modtage kvoteflygtninge (som eneste adgang til asyl i Danmark) (Socialdemokratiet 2018). I udspillet står blandt andet: ”Samtidig er vi også enige om, at der er en grænse for, hvor mange udlændinge der kan integreres i Danmark” (Socialdemokratiet 2018: 4), samt at der skal indføres et loft for hvor mange ikke-vestlige udlændinge Danmark kan tage imod som ”svar på, at vi står i en helt ny situation”, hvor Danmark ”de sidste 10 år har givet opholdstilladelse til mere end 90.000 flygtninge og familiesammenførte” (Socialdemokratiet 2018: 14). Det eksisterende antal flygtninge og indvandrere benyttes således også her som argument for evnen til at integrere og dermed for et stop for flygtninge. En købmandslogik der umiddelbart lyder fornuftig – lageret er fyldt, så vi kan ikke tage flere varer – men kan man overhovedet sige, at det danske samfund på samme måde har nået en maximumkapacitet?

FORUDSÆTNINGERNE FOR VELLYKKET INTEGRATION

Forestillingen om hvor mange flygtninge et land kan modtage bygger på en antagelse om, at der er en særlig grænse for hvor mange individer, der kan integreres. Når denne grænse er nået, er det ikke muligt vellykket at integrere flere individer i Danmark. Men hvilket empirisk belæg er der for denne antagelse? Hvordan sikres vellykket integration, og hvilken rolle spiller antallet af individer, der skal integreres, i denne sammenhæng? Netop disse spørgsmål søger nærværende artikel at belyse med udgangspunkt i den eksisterende forskning på området. Vender man sig mod denne, peges der umiddelbart på, at succesfuld integration handler om måden, hvorpå den finder sted. Ikke om antallet af mennesker, der skal integreres. På samme måde som omsætningen i købmandsforretningen ikke er betinget af hvor mange varer, der er på lager.

Integration handler om processen, hvormed flygtninge og indvandrere bliver accepteret i et givet samfund, både som enkeltpersoner og som gruppe, samt om den sociale, økonomiske, kulturelle og politiske rolle nytilkomne spiller i deres nye omgivelser (Penninx 2003). Første skridt for at opnå succesfuld integration har derfor at gøre med lige muligheder. Næste skridt handler om lige udnyttelse af disse muligheder. For at give et eksem-

pel: Selv om indvandrere har lige adgang til arbejdsmarkedet, kan der være en række strukturelle forhold, som er skyld i ringe arbejdsmarkedsintegration, herunder manglende viden om jobopslag og ansøgningsprocesser, diskrimination, familiestrukturer og sygdom. Formel lige adgang er således én ting. Reel lige adgang en anden.

ANTALLET ER I SIG SELV IKKE AFGØRENDE

Kigger man på spørgsmålet om en åben integrationspolitik, viser analyser fra The Migrant Integration Policy Index (MIPEX) (Huddleston et al 2015), der rangerer 38 primært vestlige lande i forhold til deres politik for integration af indvandrere, at Sverige er i top, til trods for at Sverige er det land i Europa, der modtager flest asylansøgere per indbygger. Danmark kommer på en 13. plads, og har således mulighed for at føre en mere åben integrationspolitik, dvs. for at indføre yderligere lovgivning, der sikrer lige muligheder for immigranter og danskere. At Sverige oplever en række problemer med integrationen såsom ghettodannelse og bandekriminalitet (Lifvendahl 2016), samt høj arbejdsløshed blandt indvandrere og blandt flygtninge mere specifikt (OECD 2017a: 66, Konle-Seidl & Bolits 2016: 25), kan ikke uden mellemregninger tolkes som en manglende sammenhæng mellem åben integrationspolitik og vellykket integration. En åben integrationspolitik er forudsætningen for vellykket integration, og uden denne første forudsætning, kommer der ganske enkelt ikke noget andet skridt.

Et metastudie af Bilgili et al. (2015), der gennemgår den eksisterende, komparative forskning på sammenhængen mellem integrationspolitik og integrationssituationen for indvandrere, viser da netop også en direkte sammenhæng mellem en åben integrationspolitik og bedre resultater for indvandrere på en række områder; eksempelvis lavere grad af overkvalificeret arbejdsmarkedsdeltagelse, lavere forekomst af diskrimination i arbejdsmarkedet og højere politisk engagement. Det er således afgørende for vellykket integration, at indvandrere eksempelvis har lige adgang til arbejdsmarkedet, mulighed for at få anerkendt deres uddannelse eller adgang og støtte til politisk deltagelse. Resultaterne vedrørende overkvalificeret arbejde og diskrimination gælder for alle udenlandsk fødte (Bilgili et al. 2015: 10-11), og således også flygtninge, hvilket også gælder resultaterne for effekten af en mere



"Natholdet sender spydigt budskab.
Flygtninge-brætspil – TV2."



åben politisk integrationspolitik, om end de specifikt baserer sig på indvandrere fra industrilande, nytilkomne (mindre end 20 års ophold) og for muslimske indvandrere (Biligi et al. 2015: 22). Herudover konkluderer en rapport fra OECD og den Europæiske Union (2015), på baggrund af en international sammenligning af integrationsresultater på tværs af EU og OECD lande, at der ikke er nogen åbenlys sammenhæng mellem andelen af indvandrere i den samlede befolkning og integrationsresultater. Om nogen, har lande med en stor andel indvandrere bedre integrationsresultater (OECD/European Union 2015: 11).

Argumentet om at antallet i sig selv er afgørende, er således ikke underbygget af forskningen på området. Selv hvis vi vender os mod argumentet om, at social sammenhængskraft trues af indvandring og en deraf følgende højere grad af diversitet, er der ikke meget at komme efter. Holtug konkluderer i en analyse af forskningen på området, at beviserne for en sammenhæng mellem etnisk diversitet og forskellige

aspekter af social sammenhængskraft er for tynde og modstridende på nuværende tidspunkt (Holtug 2011: 9). Selvom der kan findes eksempler på forskning, der viser en sammenhæng mellem eksempelvis etnisk diversitet og tillid, peger andre studier på, at den afgørende faktor ikke er etnisk diversitet i sig selv men snarere segregation på boligområdet (Holtug 2011: 9).

Argumentet om at Danmark ikke har kapacitet, ser altså ud til i lige så høj grad at være et spørgsmål om politisk vilje som om kunnen. Hvis ønsket er vellykket integration, peger ovennævnte resultater på, at et naturligt første skridt må være at vende sig mod integrationspolitikken. Ikke mod immigrationspolitikken, som det ind til videre har været tilfældet i spørgsmålet om kvoteflygtninge.

ET SPØRGSMÅL OM RESSOURCER OG MULIG GEVINST

At sige, at Danmark ikke har kapacitet, kan måske være meningsfyldt, hvis der opereres inden for en

given finansiell ramme. Begrænsede midler kan selvsagt begrænse antallet af flygtninge, der kan sikres en succesfuld integration, da der er en del indledningsvise investeringer der skal afholdes til eksempelvis sundhed, bolig, uddannelse, behandling af asylsager og sprogskole (Legrain 2016: 19). Men så er argumentet heller ikke længere udelukkende om antal. Så snakker vi ressourcer.

Og integration af flygtninge er selvfølgelig ikke gratis. Ifølge beregninger fra Finansministeriet kostede indvandrere og deres efterkommere fra ikke-vestlige lande i 2014 statskassen 33 milliarder kroner, mens indvandrere fra vestlige lande var en overskudsforretning med et nettobidrag på knap 6 milliarder kroner (Finansministeriet 2017). Denne skævhed skyldes blandt andet, at mere end 80 procent af de ikke-vestlige efterkommere er under 25 år og derfor ikke er i den arbejdende og skattebetalende alder, men i højere grad trækker på de offentlige udgifter til pasning og uddannelse. En anden vigtig årsag er, at beskæftigelsesfrekvensen er høj for vestlige indvandrere, mens den er lav for ikke-vestlige indvandrere. Der er således ikke blot stort arbejdsmarkedsintegrationspotentiale for flygtninge ved at højne integrationsindsatsen, men også et stort økonomisk potentiale for statskassen i at integrere flere flygtninge.

At der kan være en økonomisk gevinst i at integrere flygtninge, er også konklusionen på et nyligt studie af flygtninges økonomiske bidrag til modtagersamfundet over tid (Legrain 2016). Baseret på en analyse af den økonomiske indflydelse, som flygtninge og asylansøgere har haft på landene i den Europæiske Union, viser Legrain, at hvis man investerer en Euro i at tage imod flygtninge, vil man få næsten to Euro i økonomisk udbytte inden for fem år (Legrain 2016: 7). Dette skyldes at flygtninge og asylansøgere, i kraft af et bredt spektrum af kompetencer på forskellige niveauer, går ind og udfylder en række forskellige jobs, samt bidrager til samfundet i positioner af for eksempel entreprenører, skatteydere, forbrugere og investorer (Legrain 2016: 7). Derudover bidrager flygtninge positivt på en række områder: ved at skabe job, højne produktiviteten og lønningsniveauet for lokale ansatte, stimulere international handel og investeringer, samt bidrager til at styrke innovation og vækst (Legrain 2016: 7). Resultater, der ligger i tråd med hvad Betts et al. (2014) fandt i deres analyse af flygtninge i Uganda, nemlig, at flygtningene

i kraft af retten til arbejde og fri bevægelighed styrker den lokale økonomi som følge af ekstra købekraft, skabelse af beskæftigelse, og tilvejebringelse af menneskelig kapital, eksempelvis ved at viderebringe arbejdsmetoder og viden til modtagersamfundet (Betts et al 2014: 16-20). Der er selvsagt store forskelle på Uganda og EU. Fælles for flygtninges bidrag til modtagersamfundet, hvad enten vi snakker Uganda eller EU, er dog *muligheden* for at kunne bidrage. I denne sammenhæng spiller integrationspolitikken i det pågældende land selv sagt en afgørende rolle. Når asylansøgere ikke har ret til at arbejde de første seks måneder efter deres sag er registreret, som det er tilfældet i Danmark i dag (Ny i Danmark 2017), og samtidig støder ind i forhindringer med eksempelvis at få tildelt et CPR-nummer, et skattekort eller med at åbne en bankkonto (Nygaard 2015), går der selvfølgelig længere tid før det er muligt for flygtningene at bidrage til samfundet.

KAPACITET TIL AT MODTAGE FLERE FLYGTNINGE

Et potentielt, økonomisk bidrag til trods, er der selvfølgelig en øvre grænse for hvor mange flygtninge, der vellykket kan integreres i et lille land som Danmark. På samme måde som der også er en fysisk grænse for hvor mange varer, der kan være i en købmandsforretning. Men i modsætning til købmandsforretningen er det danske samfund ikke et lukket rum, og at grænsen skulle gå ved +500 kvoteflygtninge eller ved de 1,73% lig knap 22.000 flygtninge³⁾, som EU's omfordelingsmekanisme tilskriver Danmark (hvis denne bliver permanent under Dublin-reglerne) er dog højst usandsynligt. I følge Refugees Welcome (2017) oplevede Udlændingestyrelsen og kommunerne ganske rigtigt en spidsbelastning på indkvartering og sagsbehandling henover efteråret og vinteren 2015, som gjorde, at de havde svært ved at følge med; men af en artikel i Politiken i september 2017 fremgår det, at ledende integrationsmedarbejdere fra flere kommuner melder om succesfuld integration og overskud til at tage flere flygtninge (Skærbæk 2017). Nye tal fra Beskæftigelsesministeriet viser ligeledes, at flere flygtninge kommer i arbejde (Beskæftigelsesministeriet 2017). Det ser således ud til, at selv med den nuværende indsats på integrationsområdet, er der kapacitet til at modtage flere flygtninge. At en grænse skulle være nået netop nu, hvor antallet af

flygtninge er på vej ned (OECD 2017b), virker desto mere usandsynligt. Selvsagt kan antallet af spontane asylansøgere hurtigt ændre sig, som vi så det tilbage i sensommeren 2015. Men netop fordi antallet i sig selv ikke er afgørende for integration, slet ikke i den størrelsesorden vi snakker her, vil der ikke være tale om at Danmark når en given maximumskapacitet lige foreløbig. Det er i stedet et spørgsmål om prioriteringer og værdier. Som politik jo oftest er. Analysen viser dog vigtigheden af at gøre et grundigt forarbejde og frembringe saglig viden, for ikke at lade sig forføre af umiddelbart intuitive købmandslogikker. For kvoteflygtninge kan, som denne analyse har vist, pt. ikke afvises med argumentet om manglende kapacitet. Logisk set kan et argument om ressourcer forsvares, hvis man vælger at fokusere på her-og-nu investeringer og ikke på de langsigtede økonomiske gevinster, der er ved at investere i vellykket integration. Men dette argument har endnu ikke været fremført i debatten om stoppet for kvoteflygtninge.

Liv Bjerre er sociolog og videnskabelig medarbejder på Roskilde Universitet, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv.

LITTERATURLISTE:

- Beskæftigelsesministeriet (2017), *Beskæftigelsesminister Troels Lund Poulsens kommentar til ledighedstallet for juli måned*, bm.dk, 12. september 2017.
- Betts, Alexander, Louise Bloom, Josiah Kaplan and Naohiko Omata (2014), *Refugee Economies: Rethinking Popular Assumptions*. Humanitarian Innovation Project, University of Oxford.
- Bilgili, Özge, Thomas Huddleston and Anne-Linde Joki (2015), *The Dynamics between Integration Policies and Outcomes: a Synthesis of the literature*. EU, CIDOB Barcelona Centre for International Affairs and Migration Policy Group.
- Cortes, Kalena E. (2004), "Are Refugees Different from Economic Migrants? Some Empirical Evidence on the Heterogeneity of Immigrant Groups in the United States". *IZA Discussion Paper* No. 1063.
- Eksterne Høringssvar, Lov om ændring af udlændingeloven (ny kvoteordning) (2017), <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/60949>, senest besøgt 18.12.2017.
- European Commission (2017), *Turkey*, European Commission, European Civil protection and humanitarian Aid Operations, Factsheet, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/turkey_synian_crisis_en.pdf.
- Finansministeriet (2017), *Økonomisk analyse: Indvandrerens netto-bidrag til de offentlige finanser*. København: Finansministeriet.
- Holtug, Nils (2011), "The ethics of migration policy", in *Nordic Journal of Migration Research*, 1(1): 04-12.
- Huddleston, Thomas, Özge Bilgili, Anne-Linde Joki and Vankova, Zvezda (2015), *Migrant Integration Policy Index 2015*. Barcelona/ Brussels: CIDOB and MPG
- Konle-Seidl, Regina and Georg Bolits (2016), *Labour Market Integration of Refugees: Strategies and good practices*. European

- Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy department A: Economic and Scientific Policy, 2016-08.
- Lifvendahl, Tove (2016), "How Sweden became an example of how not to handle immigration", in *The Spectator*, September 3, 2016.
- Ny i Danmark (2017), *Betingelser for at asylansøgere kan arbejde*, <https://www.nyidanmark.dk/da/Ord-og-begreber/US/Indkvartering/Betingelser-for-at-asylans%C3%B8gere-kan-arbejde>, senest besøgt 21.12.2018.
- Nygaard, Sigrid (2015), "Bureaukrati holder asylansøgere ude af arbejde", *Information*, 9. Oktober 2015.
- OECD/European Union (2015), *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2017a), *International Migration Outlook 2017*, Paris: OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2017-en.
- OECD (2017b), "New Asylum requests into OECD countries and Russia", i *International Migration Outlook 2017*, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2017c): *Finding their Way. Labour Market Integration of Refugees in Germany*, OECD International Migration Division, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs.
- Penninx, Rinus (2017), *Integration: The Role of Communities, Institutions, and the State*, Migration Policy Institute: Migration Information Source, 1. Oktober 2003.
- Refugees Welcome (2017), "Høringssvar fra Foreningen Refugees Welcome vedr. Lov om ændring af udlændingeloven: Ny kvoteordning", København: Refugees Welcome.
- Rohde, Thomas Søgaard og Borre, Martin (2017), "Støjberg lukker for særligt udsatte flygtninge: Vi har brug for pusterum" i *Berlingske*, 8. september 2017.
- Skærbæk, Morten (2017), "Kommuner undsiger Støjbergs 'pusterum': Vi har plads til kvoteflygtninge", *Politiken*, 13. september 2017.
- Socialdemokratiet (2018), *Retfærdig og realistisk - en udlændingepolitik der samler Danmark*. København: Socialdemokratiet.
- Udlændinge- og integrationsministeriet (2017a): *Fleksibel ordning for kvoteflygtninge*, <http://uim.dk/nyheder/2017/2017-09/fleksibel-ordning-for-kvoteflygtninge>, senest besøgt 18.12.2017.
- Udlændinge- og integrationsministeriet (2017b): *Forslag til lovændring af udlændingeloven (Ny kvoteordning)*, <http://prodstorage-hoeringspo.blob.core.windows.net/85543f45-ba55-4403-bd02-8aadb054d240/Udkast%20til%20lovforslag%20om%20ny%20kvoteordning.pdf>, sidst besøgt 18.12.2017.
- World Development Indicators (2017), *Refugee population by country or territory of asylum*, The World Bank Data, senest besøgt 21.12.2017.

NOTER:

1. Herunder Amnesti Nu, Amnesty International, Bedsteforældre for Asyl, Dansk Flygtningehjælp, Sceslaw Kozon (Romersk-katolsk biskop af København), Folkekirkens Nødhjælp, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Indvanderrådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Mellempolitisk Samvirke, Refugees Welcome, Retspolitisk Forening, Røde Kors, Rådet for etniske Minoriteter, SOS mod Racisme, og UNHCR (Eksterne Høringssvar, Lov om ændring af udlændingeloven (ny kvoteordning), 2017).
2. Baseret på tal for 2016 og denne fordelingsnøgle fra Europakommissionen: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_annex_en.pdf