

## Historisk lav ventetid blandt flygtninge

**F**lygtninge, der fik opholdstilladelse i Danmark i perioden 2013-2015, ventede i gennemsnit under 6 måneder på at få deres asylsag afgjort. Dermed var flygtnings ventetid i asylsystemet på det laveste niveau siden 1993. I 2016 er ventetiden steget lidt igen – til 9 måneder. Det viser en ny analyse fra ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed på baggrund af data fra Udlændingestyrelsen.

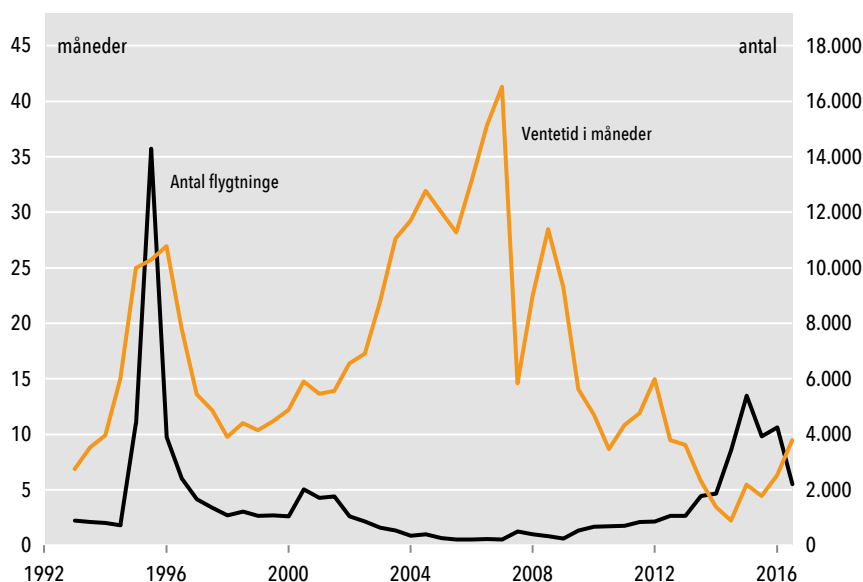
Ventetiden skiller sig ud tre gange i perioden 1993-2016. For det første i 1995-1996, hvor den gennemsnitlige ventetid er over to år. For det andet i perioden fra omkring årtusindskiftet til andet halvår af 2006, hvor ventetiden stiger fra ca. ét år til over tre år. Endelig ses et fald i den gennemsnitlige ventetid fra 2006 til 2014, hvor ventetiden er helt ned til 2 måneder og dermed på et historisk lavt niveau.

Flygtninge er asylansøgere, der har fået anerkendt deres ansøgning om beskyttelse. Ligesom ventetiden, varierer

antallet af flygtninge uden tidligere opholdstilladelse i Danmark også meget. Der er markante udsving omkring 1995-1996 og 2013-2016, som hænger sammen med, at borgerkrige i henholdsvis det tidligere Jugoslavien og i Syrien får mange mennesker til at søge asyl i Danmark. I 1992-1996 anerkendes således over 30.500 flygtninge, omkring 20.500 kommer fra det tidligere Jugoslavien. I 2012-2016 er der tale om næsten 28.500 flygtninge, og af dem udgør syrerne godt 18.000. De to perioder ligner således hinanden på to måder: Det samlede antal flygtninge er nogenlunde lige stort, og omkring  $\frac{2}{3}$  af flygtningsene kommer fra ét land (se også faktaboks).

De nyeste tal for ventetiden blandt flygtninge, der får opholdstilladelse i 2016, viser, at ventetiden er på vej op igen. Stigningen kan hænge sammen med ændringer i sammensætningen af asylansøgerne. F.eks. kan det forlænge ventetiden, hvis det er uklart, hvor sikkert det er at sende en asylansøger tilbage.

**Figur 1. Gennemsnitlig ventetid i det danske asylsystem for flygtninge, der fik opholdstilladelse i 1993-2016. Ventetid i måneder og antal flygtninge**



Figur 1 viser den gennemsnitlige ventetid i asylsystemet opgjort i måneder (aflæses på venstre akse) og antallet af flygtninge uden tidligere registrering i Danmark (højre akse). Begge tal er opgjort for det halvår, hvor flygtningsene fik opholdstilladelse. Ventetiden er beregnet som forskellen mellem dato for ansøgning om asyl og dato for opholdstilladelse. Figuren er baseret på oplysninger om 78.000 flygtninge med gyldig ventetid.

Kilde: ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed

## De to største flygtningegrupper

Der indføres særlige love i forbindelse med de to store stigninger i antallet af asylansøgere i henholdsvis 1992-1993 og 2013-2015. I begge tilfælde drejer det sig blandt andet om indførsel af midlertidige opholdstilladelser. Men her holder ligheden op. Flygtninge fra det tidligere Jugoslavien – primært Bosnien – blev tildelt en midlertidig opholdstilladelse (efter § 15), samtidig med, at der gives lov til at udskyde behandlingen af deres asylansøgninger i to år. De bosniske flygtninge forblev således i en venteposition og fik ikke adgang til det danske samfund. Da bosnierne ankommer indenfor rela-

tivt kort tid, og krigen endnu ikke er slut efter to år, får næsten alle opholdstilladelse i løbet af ganske få måneder. Det er forklaringen på spidsen i figuren i 1995.

I lyset af det store antal syriske asylansøgere i 2014 og 2015 indføres igen en ny midlertidig opholdstilladelse (efter § 7.3). Men denne gang giver den midlertidige opholdstilladelse adgang til det danske samfund. Til gengæld kan flygtninge på midlertidig opholdstilladelse efter § 7.3 ikke søge familiesammenføring før efter tre år.

## Ændringer i fordelingen af opholdsgrundlag

Årene 2002-2006 er præget af få flygtninge, lang ventetid og et fald i den såkaldte anerkendelsesprocent (se artikel 2). Faldet i antallet af anerkendte flygtninge kan skyldes flere faktorer. F.eks. aftager antallet af flygtninge internationalt, og nationalt vedtages en række ændringer i den danske udlændingelov, hvor blandt andet det såkaldte 'de facto'-begreb erstattes af 'beskyttelsesstatus'.

Efter 2001 ses også en ændring af de opholdsgrundlag, som flygtningene tildeles. I 1997-2001 blev 51 pct. af de anerkendte flygtninge tildelt opholdstilladelse grundet

et vurderet beskyttelsesbehov. I 2002-2006 var det kun 26 pct. Antallet af kvoteflygtninge har været næsten konstant over perioden. Derfor forklares stigningen i andelen af kvoteflygtninge fra 13 pct. i 1997-2001 til 30 pct. i 2002-2006 i høj grad af det generelle fald i antallet af flygtninge.

Flertallet – 64 pct. – af de senest ankomne flygtninge er blevet anerkendt som konventionsflygtninge. Dette står i modsætning til de foregående perioder, hvor konventionsflygtninge højst udgør 30 pct. Til gengæld fylder opholdsgrundlag af 'andre grunde', herunder humanitære, kun 1 pct. i 2012-2016. I de øvrige perioder udgør denne type opholdsgrundlag mindst 10 pct.

Tabel 1. Fordelingen af flygtninge opdelt efter opholdsgrundlag og tidspunkt for opholdstilladelse, 1993-2016 . Procent

	1993-1996	1997-2001	2002-2006	2007-2011	2012-2016
Konvention	20	21	16	30	64
De facto/ beskyttelse	64	51	26	29	28
Kvoteflygtninge	6	13	30	30	7
Andre grunde	10	15	28	11	1
I alt	100	100	100	100	100
Antal	30.568	18.461	7.841	7.697	28.417

Tabellen er baseret på tal for 92.984 flygtninge uden tidligere opholdstilladelse i Danmark.

Kilde: ROCKWOOL  
Fondens Forskningsenhed

# Ventetid varierer med oprindelsesland

**F**lygtninges ventetid på asylafgørelse varierer både med oprindelsesland og med tidspunktet for tildeling af opholdstilladelse. Det overordnede mønster er, at den gennemsnitlige ventetid er høj i 1993-1996 og igen i 2002-2006 – henholdsvis 23 og 24 måneder – og siden falder til 6 måneder i 2012-2016. Den gennemsnitlige ventetid dækker dog over store forskelle mellem flygtninge fra forskellige oprindelseslande.

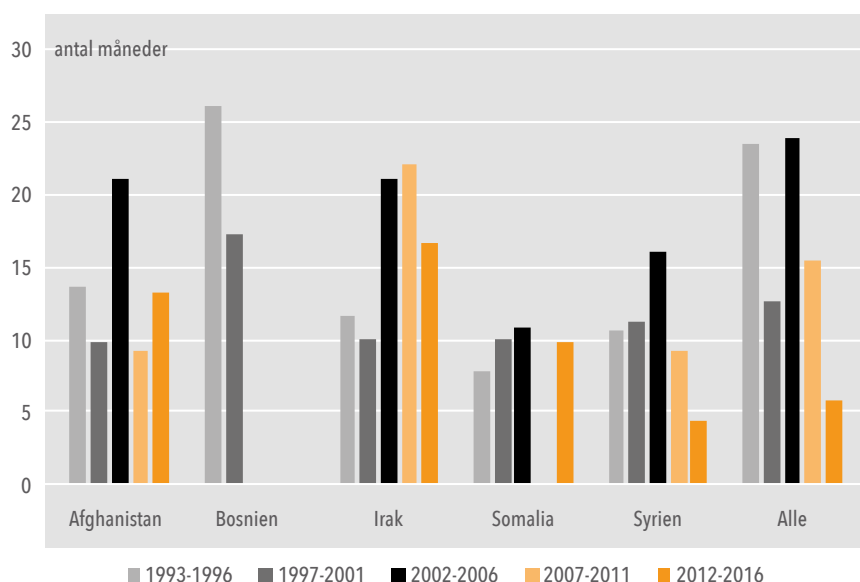
Blandt de flygtninge, der får deres første opholdstilladelse i 1993-1996, venter personer fra Bosnien-Hercegovina eksempelvis 26 måneder på at få afgjort deres asylsag, mens personer fra Somalia, der får flygtningestatus i denne tidlige periode, venter væsentligt kortere, nemlig 8 måneder. I 2002-2006 venter flygtninge fra Afghanistan og Irak, der får opholdstilladelse i perioden, over 20 måneder, mens flygtninge fra Somalia, der anerkendes i samme periode, venter 11 måneder. Somaliernes ventetid er stort set den samme i 2012-2016, hvor nyligt ankomne flygtninge herfra gennemsnitligt venter 10 måneder på deres afgørelse. Til gengæld venter flygt-

ninge fra Syrien, der får opholdstilladelse i 2012-2016, kun 4 måneder på en asylafgørelse. Dette er den laveste ventetid blandt alle de undersøgte grupper i hele perioden 1993-2016.

## Store udsving i anerkendelsesprocenten

Hver eneste asylansøgers sag afgøres ud fra en individuel vurdering. Derfor er det ikke muligt fuldt ud at forklare, hvorfor ventetiden nogle gange er høj, og andre gange er lav. Der er dog en række mere generelle faktorer, som spiller ind på den tid, det tager at afgøre en sag. En væsentlig faktor er, hvilket land asylansøgeren kommer fra, og i hvilken udstrækning dette land vurderes at være livstruende farligt at vende tilbage til. Vurderingerne af, hvor farligt et land er, afspejles blandt andet i den såkaldte 'anerkendelsesprocent'. Lidt forenklet udtrykker anerkendelsesprocenten, hvor stor en andel af de asylsager, som Udlændingestyrelsen afgør, der ender med en opholdstilladelse.

**Figur 2. Den gennemsnitlige ventetid på asylafgørelse for flygtninge opdelt på oprindelsesland og tidspunkt for opholdstilladelse. Antal måneder**



*Ventetiden er opgjort for flygtninge, som ikke er registreret i de danske registre før deres asylsøgning. Figuren er baseret på oplysninger om 78.000 flygtninge med gyldig ventetid. Kvoteflygtninge indgår ikke i opgørelsen, da de ikke venter i Danmark. Ventetiden vises ikke, hvis det samlede antal flygtninge med gyldig ventetid er mindre end 100.*

Kilde: ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed

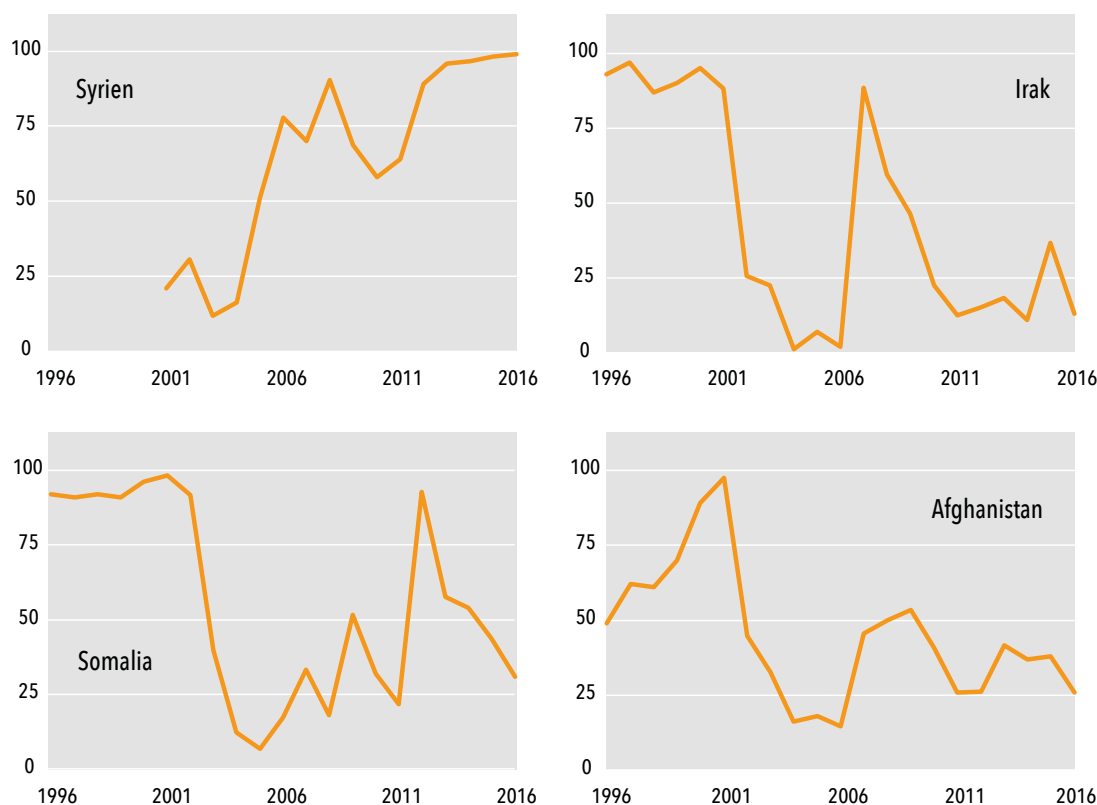
Anerkendelsesprocenten for asylansøgere fra forskellige lande varierer meget. F.eks. er anerkendelsesprocenten for asylansøgere fra Syrien steget fra 21 pct. i 2001 til 98 pct. i 2016. Omvendt er anerkendelsesprocenten for asylansøgere fra Afghanistan faldet fra 97 pct. i 2001 til 26 pct. i 2016.

Trods sådanne lande- og periodespecifikke udsving i anerkendelsesprocenterne er der – specielt i perioden 2002-2006 – et sammenfald mellem udsving i anerkendelsesprocenterne og udsving i ventetiden på asylafgørelser for flygtninge. I kølvandet på en række større lovændringer i 2002, hvor blandt andet reglerne for familiesammenføring strammes, og det såkaldte 'de facto'-begreb nedlægges, falder anerkendelsesprocenten for asylansøgere fra langt de fleste lande. Dette sker

i samme periode som den gennemsnitlige ventetid for de asylansøgere, der ender med at få deres krav om beskyttelse anerkendt, stiger til det højeste niveau i hele perioden 1993-2016.

Anerkendelsesprocenterne udtrykker ikke blot landespecifikke vurderinger, men også at der inden for den enkelte landegruppe kan findes bestemte minoriteter eller grupper med særligt behov for beskyttelse. Eksempelvis fik 308 irakiske tolke opholdstilladelse i 2007. Det betød, at anerkendelsesprocenten for asylansøgere fra Irak steg fra 2 pct. i 2006 til 88 pct. i 2007 for så i 2008 at falde igen til 60 pct. Uden de irakiske tolke havde anerkendelsesprocenten været 38 pct. i 2007. Der kan altså gemme sig meget specifikke historier i de generelle tendenser.

**Figur 3. Anerkendelsesprocenter for asylansøgere fra Syrien, Irak, Somalia og Afghanistan, 1996-2016**



*Anerkendelsesprocenten beregnes på grundlag af de asylsager, som Udlændingestyrelsen har afgjort i løbet af et år.*

Kilder: Indenrigsministeriet, Udlændinge '96, '98; Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration/ Udlændingestyrelsen, 2007-2011; Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration/ Udlændingestyrelsen 2006; Udlændingestyrelsen, 'Nøgletal på udlændingeområdet' 2001-2003 samt 'Tal og fakta' 2005, 2012-2017.

# Ventetiden i Danmark er kortere end i Norge

**F**lygtninges samlede ventetid på asylafgørelse er kortere i Danmark end i Norge. Ganske vist er der ikke den store forskel på, hvor lang tid det tager at få opholdstilladelse i de to lande, men medtages perioden efter opholdstilladelse er givet, og før boligplacering finder sted, stiger forskellene. Det viser en sammenligning af de danske tal for flygtninges ventetid med tal for flygtninges ventetid i Norge. Sammenligningen laves med forbehold for forskelle i begreber samt registrerings- og administrationspraksisser.

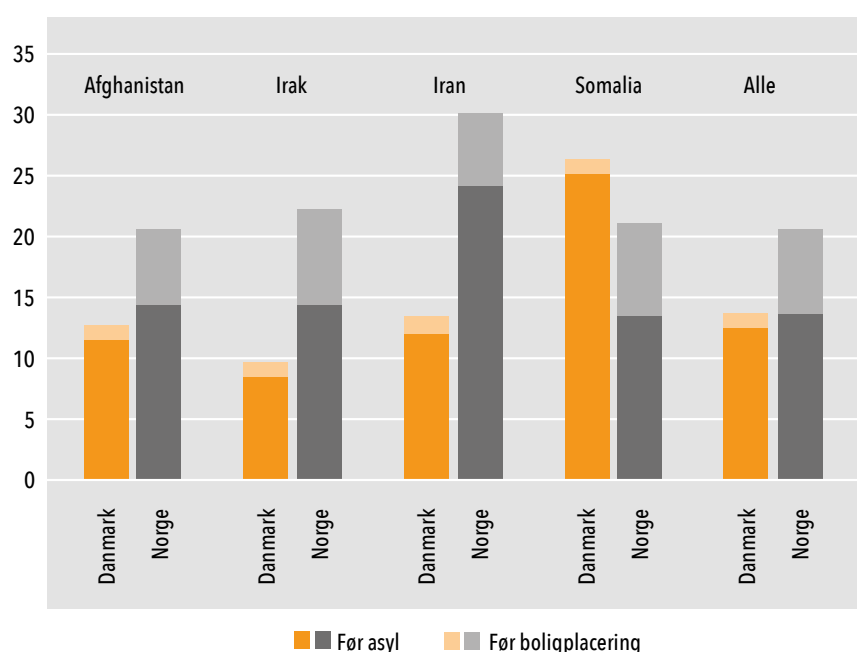
Sammenligningen bygger på oplysninger om ventetiden for godt 4.000 voksne asylansøgere, der ankom til Danmark i årene 2005-2010, og som fik opholdstilladelse inden 2016, og på knap 18.500 flygtninge bosat i Norge med samme afgrænsning. Antallet af flygtninge i Norge i denne periode var således væsentligt højere end antallet i Danmark.

Flygtningene i Danmark venter 12,4 måneder på asylafgørelse, mens flygtningene i Norge venter lidt længere, nemlig 13,7 måneder. Hertil skal der i Danmark lægges yderligere 1,3 måned fra dato for opholdstilladelse til boligplacering finder sted, mens der i Norge gennemsnitligt går næsten 6,8 måneder med at finde boligplacering, altså mere end et halvt år. Den samlede ventetid i Norge bliver dermed 20,4 måneder mod 13,7 måneder i Danmark.

Det overordnede mønster i ventetiden kan genkendes blandt nogle af de største flygtningegrupper. Afghanske flygtninge har således samlet set ventet længere tid i Norge (20 måneder) end i Danmark (13 måneder), ligesom irakere har ventet 22 måneder i Norge mod 10 måneder i Danmark. I begge tilfælde er det især tiden, fra opholdstilladelsen er givet, til boligplacering finder sted, som gør forskellen. Blandt de udvalgte lande er forskellen i ventetiden størst blandt iranere, som samlet venter 30 måneder i Norge mod 13 måneder i Danmark. Det er dog ikke sådan, at alle flygtningegrupper konsekvent har ventet længere tid på asylafgørelse i Norge end i Danmark. F.eks. venter somalierne, der ankom mellem 2005 og 2010, gennemsnitligt 26 måneder i Danmark mod 21 måneder i Norge.

Danmark og Norge har forskellig praksis for boligplacering af flygtninge, og det forklarer formentlig forskellene i ventetid, efter opholdstilladelse er givet. I Danmark følger boligplaceringen af flygtninge mellem kommuner i store træk et kvotesystem, hvor det bestemmes fra centralt hold, hvor mange flygtninge de forskellige kommuner skal tage imod. I Norge findes også plantal for, hvordan flygtninge skal fordeles, men det er op til kommunerne selv at bestemme, hvor mange og hvilke flygtninge de vil tage imod, samt hvornår de er parat til at modtage flygtningene (Kilde: NOU 2017:2, 'Integrasjon og tillit', s. 48).

Figur 5. Ventetid før asyl og boligplacering i Danmark og Norge, måneder. Flygtninge, der har søgt asyl i perioden 2005-2010



De danske tal er søgt tilnærmet den norske opgørelsesmetode, og ventetid er udregnet for alle flygtninge, der 1) har søgt asyl i perioden 2005-2010, 2) er blevet tildelt opholdstilladelse inden udgangen af 2015, 3) er fyldt 18 år inden udgangen af 2015, 4) ikke er registreret i de danske registre for asylansøgning, og 5) har gyldig ventetid. Der indgår 4.039 flygtninge i beregningen af den gennemsnitlige ventetid indtil opholdstilladelse og 3.619 flygtninge i beregningen af ventetiden indtil første registrering i en dansk kommune. De norske tal er aflæst af tabel 3.2 i rapporten 'Ophold i asylmottak. Konsekvenser for levekår og integrering' (Weiss, Djuve, Hamelink & Zhang, Fafo-rapport 2017:07).

Kilde: ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed

# Færre nyankomne flygtninge bosættes i Hovedstaden

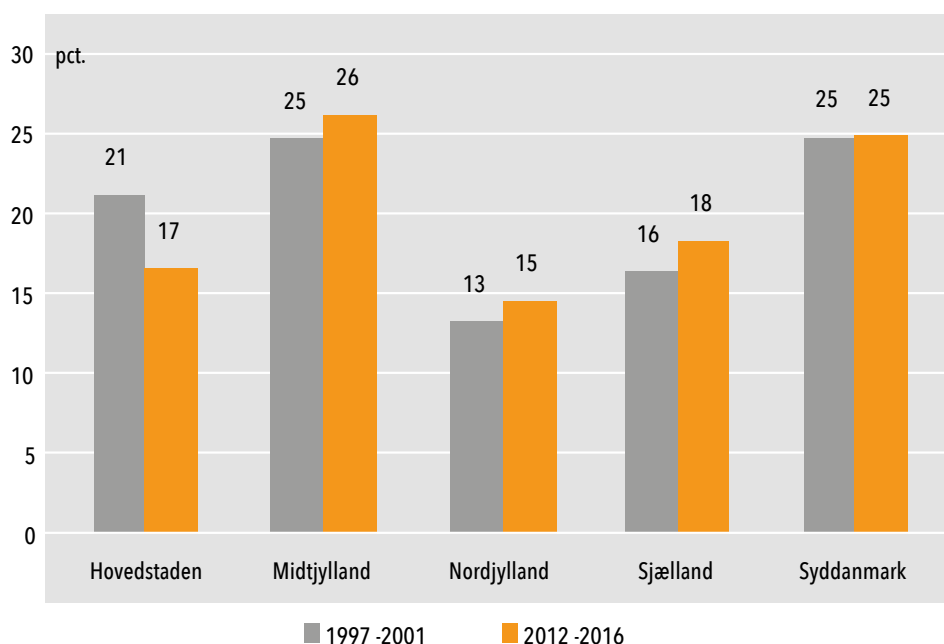
Flygtninge, som kommer til Danmark i dag, har mindre sandsynlighed for at blive boligplaceret i Hovedstaden end for 25 år siden. I perioden fra 1997 til 2001 blev 21 pct. af flygtningene bosat i Hovedstaden, mens det fra 2012-2016 var 17 pct. Omvendt er andelen, som boligplaceres i de øvrige regioner, steget.

Det område, som i dag udgør Region Midtjylland, modtog i perioden 1997 til 2001 i alt 25 pct. af flygtningene. Den andel var en anelse højere, nemlig 26 pct., fra 2012 til 2016. I Nordjylland steg andelen fra 13 til 15 pct. og i Region Sjælland fra 16 til 18 pct., mens andelen var 25 pct. i Region Syddanmark i beg-

ge perioder. Som beskrevet andetsteds i nyhedsbrevet ankom der væsentligt flere flygtninge til Danmark i årene 2012-2016 sammenlignet med perioden fra 1997 til 2001. Derfor er det absolutte antal, som hver region modtager, højere i de senere år.

Samlet set er de relative ændringer regionerne imellem beherskede. Det kan hænge sammen med, at det stort set er samme beregningsteknik, som ligger bag fordelingsnøglen fra kvoternes indførelse i 1999 og frem til 2016, og at beregningen afhænger af forhold, som kun langsomt ændres, nemlig befolkningens størrelse og etniske sammensætning.

Figur 4. Andel af nyankomne flygtninge, som boligplaceres i de danske regioner, 1997-2016



*Andel af nyankomne flygtninge, som er bosat i landets regioner i perioderne 1997-2001 og 2012-2016.*

Kilde: ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed

## Undersøgelsens publicering

Camilla Hvidtfeldt og Marie Louise Schultz-Nielsen. Flygtninge og asylansøgere i Danmark 1992-2016. Antal, ventetid, bosætning og lovgivning. *Arbejdsnotat nr. 50 fra ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed, i kommission hos Syddansk Universitetsforlag.*

Nyt fra ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed. (ISSN 1396-1217) udgives for at informere offentligheden om resultaterne af den løbende forskning i Enheden.

Nyhedsbrevet er ikke ophavsretligt beskyttet og må frit citeres eller kopieres med fornøden kildeangivelse. Du kan se andre udgivelser fra forskningsenheden på: [www.rockwoolfonden.dk/forside/forskning](http://www.rockwoolfonden.dk/forside/forskning)