

Strammere krav til permanent ophold sænkede beskæftigelsen for flygtninge

Da Danmark i 2007 indførte nye betingelser for at opnå permanent opholdstilladelse, var det et mål, at flygtninge blev yderligere motiveret til at arbejde og at lære dansk. Men det havde den stik modsatte effekt og sænkede beskæftigelsen med 31 procent. Det viser et nyt studie, som forskere fra ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed og University College London står bag.

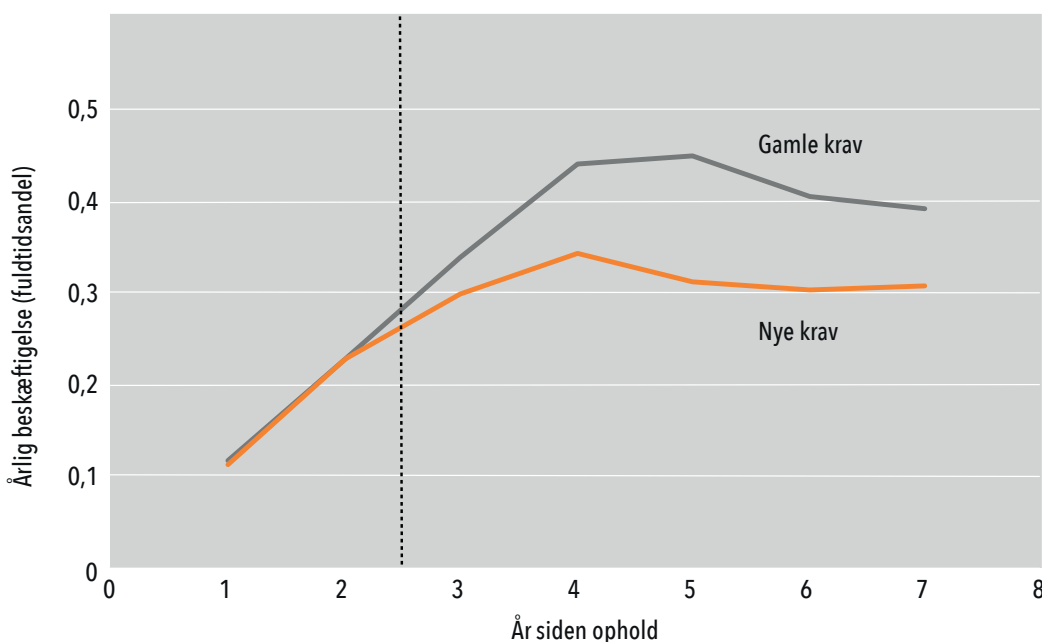
Fra 2002 til 2006 kunne flygtninge søge om permanent opholdstilladelse efter syv års ophold og herefter blive i Danmark på ubestemt tid. De skulle bestå eksamen i dansk for indvandrere på det laveste niveau. Fra maj 2007 blev det et krav at have arbejdet i 2½ år på fuld tid og have bestået eksamen i dansk på et højere niveau for at få permanent ophold. Kravene blev indført for at øge motivationen til at arbejde og lære dansk.

Når flygtninge får asyl i Danmark, modtager de en tidsbegrænset opholdstilladelse med mulighed for at søge om permanent opholdstilladelse efter nogle år i Danmark. Hvis forholdene forbedres i deres hjemland, inden de får permanent ophold, risikerer de at miste deres opholdstilladelse.

Figur 1 viser den årlige fuldtidsbeskæftigelse for flygtninge, der ankom til Danmark i 2004 og var underlagt de nye krav, sammenholdt med flygtninge, der ankom i 2003, og som ikke var underlagt de nye krav. Flygtningene, der skulle opfylde de nye krav, havde været lidt over to år i Danmark, da kravene blev indført. Figuren viser, at beskæftigelsen for de to grupper følges ad i de første to år i Danmark, altså før kravene indføres. Efter tre år i Danmark

falder beskæftigelsen for den gruppe, der påvirkes af de nye krav. Beskæftigelsen falder i gennemsnit med 0,09 års fuldtidsbeskæftigelse hvert år, hvilket er en reduktion på 31 procent. I studiet er det påvist, at forskellen i beskæftigelsesudviklingen for de to grupper ikke har en sammenhæng med finanskrisen.

Figur 1. Årlig fuldtidsbeskæftigelse før og efter nye krav til permanent ophold



Note: Beskæftigelsen under de nye krav er angivet som beskæftigelsen under de gamle krav plus effekten af de nye krav. Den lodrette stiplede linje angiver tidspunktet, hvor de nye krav træder i kraft. Flygtningene, der oplevede de gamle krav, fik ophold i januar-oktober 2003, og de, der oplevede de nye krav, fik ophold i januar-oktober 2004.

Kilde: ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed baseret på data fra Danmarks Statistik.

Strammere krav påvirkede ikke resultater til danskeksamen

I 2007 blev kravene til bestået danskeksamen for at kunne få permanent opholdstilladelse øget. De nye krav havde samlet set ingen effekt på, hvor mange flygtninge der består danskeksamen. Det viser et nyt studie fra ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed og University College London.

Alle flygtninge og familiesammenførte i Danmark bliver tilbudt at deltage i et treårigt integrationsprogram, hvor et kursus i dansk er en væsentlig del. Deltagerne i danskurset inddeles i tre niveauer efter deres uddannelse og sprogkunderskaber. Niveau 1 er for dem med begrænset skolegang eller manglende kendskab til det latinske alfabet, niveau 2 er for dem med grundskole, og

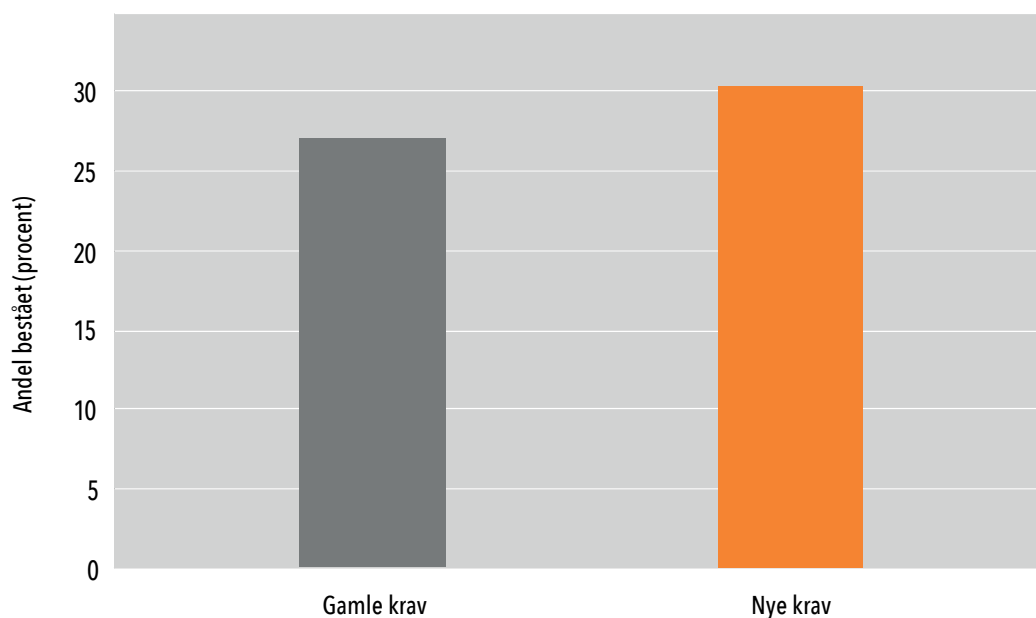
niveau 3 er for dem med en kompetencegivende uddannelse.

I maj 2007 blev kravene for permanent ophold øget fra bestået dansk 1 til bestået dansk 2 eller 3.

Figur 2 viser andelen af flygtninge, der bestod eksamen på det højere niveau i løbet af de første syv år i landet (først herefter kan der søges om permanent ophold).

Andelen var 27 procent for flygtninge, der ankom i 2003, og som ikke var underlagt det nye krav, mens den var 30 procent for flygtninge, der ankom i 2004 og var underlagt det nye krav. Forskellen er ikke statistisk signifikant.

Figur 2. Andel, der består dansk 2 eller dansk 3 inden for syv år i Danmark, opdelt på ankomst i 2003 (gamle krav) eller 2004 (nye krav).



Note: Andelen, der består dansk 2 eller 3 under de nye krav, er angivet som andelen af dem, der består dansk 2 eller 3 under de gamle krav, plus effekten af de nye krav. Flygtningene, der oplevede de gamle krav, fik ophold i januar-oktober 2003, og de, der oplevede de nye krav, fik ophold i januar-oktober 2004.

Kilde: ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed baseret på data fra Danmarks Statistik.

Strammere krav virker kun for ressourcestærke flygtninge

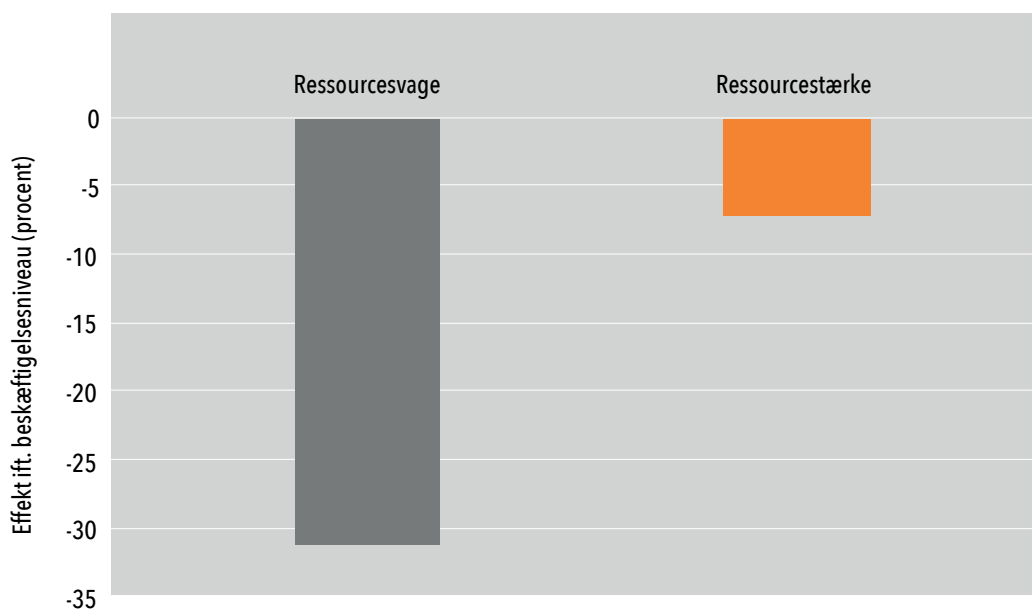
De nye krav i 2007 til permanent ophold i Danmark havde samlet set en negativ effekt på flygtninges beskæftigelse – og særligt for ressourcesvage flygtninge. Blandt ressourcestærke flygtninge øgede kravene derimod andelen, der består danskeksamen på højere niveau. Det viser et nyt studie, som forskere fra ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed og University College London står bag.

De nye stramme krav gjaldt for flygtninge, der ankom til Danmark efter 2003. Da kravene blev indført i 2007, havde de været 2 år i Danmark. Flygtningenes beskæftigelse efter 2 år i landet er derfor ikke påvirket af de nye krav. I det nye studie er beskæftigelsen efter 2 år an-

vendt som en indikator for, hvor ressourcestærke flygtninge er. Flygtninge med mere end 0,75 års kumuleret fuldtidsbeskæftigelse efter 2 år kaldes ressourcestærke, og flygtninge med mindre beskæftigelse kaldes ressourcesvage. De ressourcestærke udgør 20%.

Figur 3 viser effekten af de nye krav til permanent ophold opdelt på beskæftigelsesgrad efter to år. Figuren viser, at beskæftigelsen falder for både ressourcesvage og ressourcestærke flygtninge, men at faldet er størst og kun signifikant for de ressourcesvage. Relativt til deres beskæftigelsesniveau svarer effekterne til en reduktion på 31 procent for de ressourcesvage og på 7 procent for de ressourcestærke.

Figur 3. Relative effekter på beskæftigelsen for ressourcestærke og ressourcesvage flygtninge.



Note: Effekter af nye krav til permanent ophold. De ressourcestærke har mere end 0,75 års kumuleret fuldtidsbeskæftigelse efter 2 år i Danmark.

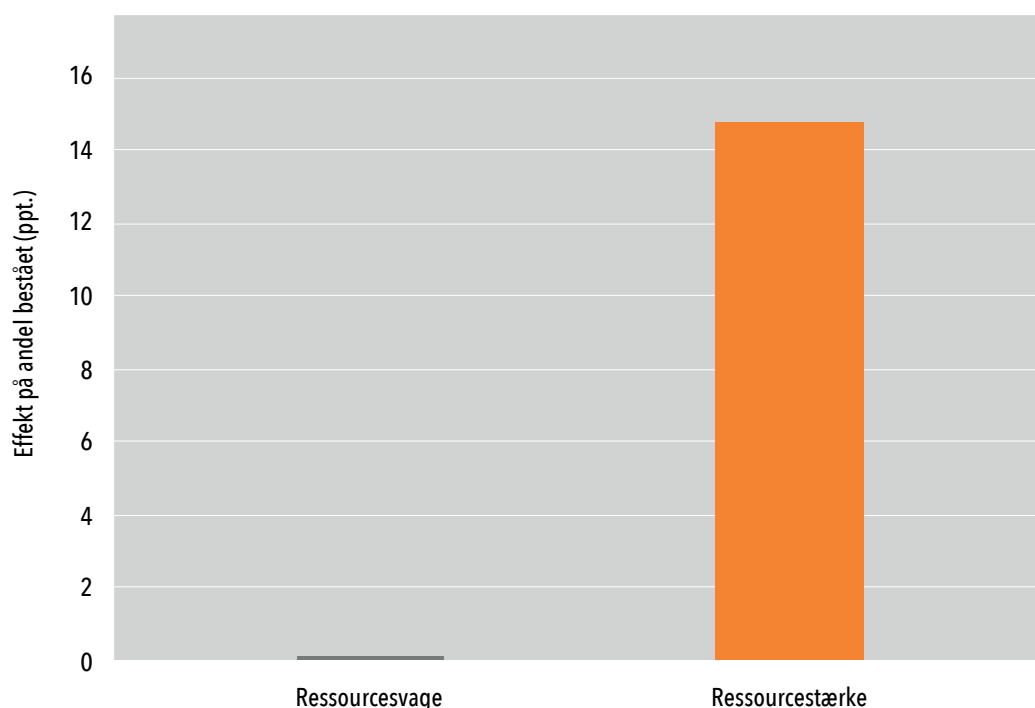
Kilde: ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed baseret på data fra Danmarks Statistik.

Figur 4 viser effekten af de nye krav på andelen af flygtninge, der opfylder de nye sprogkrav. Den viser, at en markant større andel af de ressourcestærke består af danskuddannelse 2 eller 3 som følge af de nye krav, mens der ikke er nogen ændring for de resourcesvage. Når dette resultat ses i sammenhæng med, at der også er en tendens til et lille fald i beskæftigelsen for de ressourcestærke, kan det tyde på, at de ressourcestærke, der i forvejen er tæt på at opfylde beskæftigelseskravet,

vælger at arbejde mindre for at få mere tid til at opfylde danskuddannelseskravet.

Studiet viser, at integrationspolitik, der har til formål at belønne integration ved at stille højere krav, kan have utilsigtede konsekvenser, hvis kravene er sat for højt. Dette gælder især for grupper, der er dårligt rustet til det danske arbejdsmarked.

Figur 4. Effekter på bestået danskuddannelse 2 eller 3 for ressourcestærke og resourcesvage flygtninge.



Note: Effekter af nye krav til permanent ophold. De ressourcestærke har mere end 0,75 års kumuleret fuldtidsbeskæftigelse efter 2 år i Danmark.

Kilde: ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed baseret på data fra Danmarks Statistik.

Fakta om undersøgelsen

Studiet er baseret på registerdata fra Danmarks Statistik, Udlændingestyrelsen og Udlændinge- og Integrationsministeriet. De nye krav til permanent ophold blev vedtaget den 26. november 2006, og de gjaldt kun for indvandrere, der endnu ikke havde bestået det treårige integrationsprogram for indvandrere. Kravene blev indført fra 1. maj 2007.

Studiet sammenligner flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, der var 18 til 64 år, da de fik ophold, og som fik ophold i henholdsvis januar-oktober 2003 og januar-oktober 2004. Gruppen, der fik ophold i

2003, havde overstået integrationsperioden på tre år, da kravene blev indført i 2006, mens det ikke var tilfældet for gruppen, der fik ophold i 2004. Alle havde søgt om ophold efter 28. februar 2002, så den først ankomne gruppe er underlagt krav om permanent ophold fra 2002. Den sidst ankomne gruppe er underlagt de nye krav fra 2007. Effekten af de nye krav estimeres ved difference-in-difference-metoden. Studiet adresserer, at finanskrisen indtræffer på forskellige tidspunkter for dem, der er underlagt de nye krav, og dem, der er underlagt de gamle. Det gøres ved at bruge den såkaldte triple-difference-estimator, hvor en kontrolgruppe af danskere tilføjes. Kontrolgruppen af danskere har været ledige i to år i henholdsvis 2003 og 2004 og rammes derfor også forskelligt af finanskrisen.

Undersøgelsens publicering

Jacob Nielsen Arendt, Hyejin Ku and Christian Dustmann (2021).
Permanent Residency and Refugee Immigrants' Skill Investment.

ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed, Study paper nr. 161.

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