

# Kommentar om sammenhængen mellem velfærdsydelser og indvandring til Danmark

INDLÆG

30.11.2019

Af Rasmus Landersø og Marie Louise Schultz-Nielsen  
ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed

Dette er en kommentar til arbejdspapiret "THE WELFARE MAGNET HYPOTHESIS: EVIDENCE FROM AN IMMIGRANT WELFARE SCHEME IN DENMARK" fra midt i november. Arbejdspapirets konklusion er, at lavere kontanthjælpsydelser til indvandrere sænker antallet af indvandrere med hele 5.000 årligt; en konklusion som efterfølgende har givet genlyd i den offentlige debat. Studiet analyserer, hvordan tilstrømningen til Danmark ændrer sig ved indførslen af starthjælpen i juli 2002, ved afskaffelsen af starthjælpen i januar 2012, og ved genindførslen af de lavere ydelser (nu under navnet integrationsydelse) i september 2015.

Som vi vil beskrive nedenfor, er der ikke belæg for konklusionen, og det er således ikke blevet påvist, hvordan lavere ydelser påvirker antallet af indvandrere. Dette skyldes primært:

- De tre ydelsesændringer i hhv. 2002, 2012 og 2015 falder alle sammen med et regeringskifte, hvor der også ændres mange andre regler og love, som vedrører indvandrere og asylansøgere. Det er derfor meget svært at skille effekterne af alle de forskellige lovændringer fra hinanden.
- Studiet anvender "årsdata" – altså data for antallet af indvandrere i et givent år. Dette gør det svært at se, om lovændringer hænger sammen med tilstrømning. Hvis der i stedet ses på data for hvert kvartal, bliver det tydeligt, at ændringerne i antallet af opholdstilladelser ikke starter omkring lovændringerne, men hhv. 6-9 måneder før og 6-9 måneder efter ændringerne.
- Studiet fokuserer på antallet af indvandrere, der får opholdstilladelse i Danmark. Antallet af opholdstilladelser, og hvornår disse gives, kan variere på grund af i) det samlede antal asylansøgere, ii) sagsbehandlingstiden og iii) de gældende love for, hvem der kan få opholdstilladelse. Når der tales om tilstrømningen – altså antallet af mennesker, der gerne vil til Danmark – vedrører dette antallet af ansøgere på et givent tidspunkt og ikke antallet af opholdstilladelser, da disse er en sammenblanding af alle de tre nævnte mekanismer. Hvis vi fokuserer på antallet af asylansøgninger hvert kvartal, er der intet sammenfald med ydelsesændringerne.

Dette er dog ikke ensbetydende med, at politiske indgreb ikke kan påvirke tilstrømningen. Både international og dansk forskning (Ortega & Peri, 2009; Schultz-Nielsen, 2016; Brekke et al., 2017) har påvist dette. Men om ydelsesniveauer er et effektivt værktøj, vides på nuværende tidspunkt ikke.

Den resterende del af kommentaren uddyber kritikpunkterne 1-3 ovenfor. Alle data, der anvendes, er frit tilgængelige på [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk).

### 1) Ændringer i 2002, 2012 og 2015

Tabel 1 opsummerer lovændringer, der vedrører udlændinges adgang til Danmark omkring de tre ydelsesændringer i hhv. 2002, 2012 og 2015. Tabellen giver ikke et fuldstændigt billede af, hvor mange ændringer, der er sket på området (fx finder Hvidtfeldt og Schultz-Nielsen (2017) 145 ændringer af Udlændingeloven fra 1992 til 2017), og tabellen kan heller ikke bruges til at vurdere, hvilke ændringer, der kan have påvirket tilstrømningen. Det er dog tydeligt ud fra tabellen, at valget af ydelsesændringer som de "vigtigste" indgreb omkring 2002, 2012 og 2015 i forhold til tilstrømningen af indvandrere forekommer noget tilfældig. Endvidere kan tabel 1 sammenholdes med studiets egen beskrivelse af hvilke andre reformer, der falder sammen med ydelsesændringerne (studiets s. 4 og 5):

*A potential issue with studying the 2002 scheme introduction is that two other regulatory changes were implemented at the same time. These changes affected migrants seeking Danish residency through marriage with an existing Danish resident. One legislative change was the introduction of the "24-Year Rule"(...) [and the] other legislative change involved a stricter assessment of marriage-based residence applications even for couples who satisfy the 24-Year Rule.*

Altså beskriver studiet kun to (indførelsen af 24 års reglen og stramningen af tilknytningskravet) ud af det udsnit på 19 ændringer, som tabel 1 viser.

#### Tabel 1: Eksempler på andre love samtidig med ydelsesændringerne

##### Andre ændringer omkring 2002 reformen

Skærpede krav for flygtninge: 'De facto'-begrebet afskaffes og erstattes af den mindre omfattende 'beskyttelsesstatus'  
Ikke længere muligt at søge om asyl ved dansk repræsentation i udlandet  
Regler om første asylland strammes  
Indførelse af '24-års-regel'  
Stramning af 'tilknytningskrav' ved familiesammenføring  
Krav om ophold før tidsubegrænset opholdstilladelse øges fra 3 til 7 år  
Lempeligere adgang i forbindelse med studie-, praktik- og au pair-ophold  
Lempeligere adgang for velkvalificeret arbejdskraft (via 'Green-card'-, beløbs- og koncernordning).

##### Andre ændringer omkring 2012 reformen

Tilknytningskravet lempes så der kan dispenseres efter 26 års indfødsret mod tidligere 28 år.  
Pointsystem ved familiesammenføring afskaffes  
Krav til familiesammenførte ægtefællers tilknytning til Danmark mindskes og garantibeløb sænkes  
Indvandringsprøve afskaffes, i stedet indføres ny danskprøve  
Krav om ophold før tidsubegrænset opholdstilladelse øges fra 4 til 5 år  
Pointsystem ved tidsubegrænset ophold afskaffes

##### Andre ændringer omkring 2015 reformen

Ny midlertidig beskyttelsesstatus for visse grupper af flygtninge indføres  
Styrkede kontrolmuligheder ved grænser og skærpelse af straf ved hjælp til ulovlig indrejse  
Udvidede beføjelser for politiet til at håndtere asylansøgere ved grænsen  
Indførelse af 'transportør-ansvar'  
For flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus strammes reglerne, så de nu skal vente 3 år på familiesammenføring

## 2) Års- eller kvartalsvariation

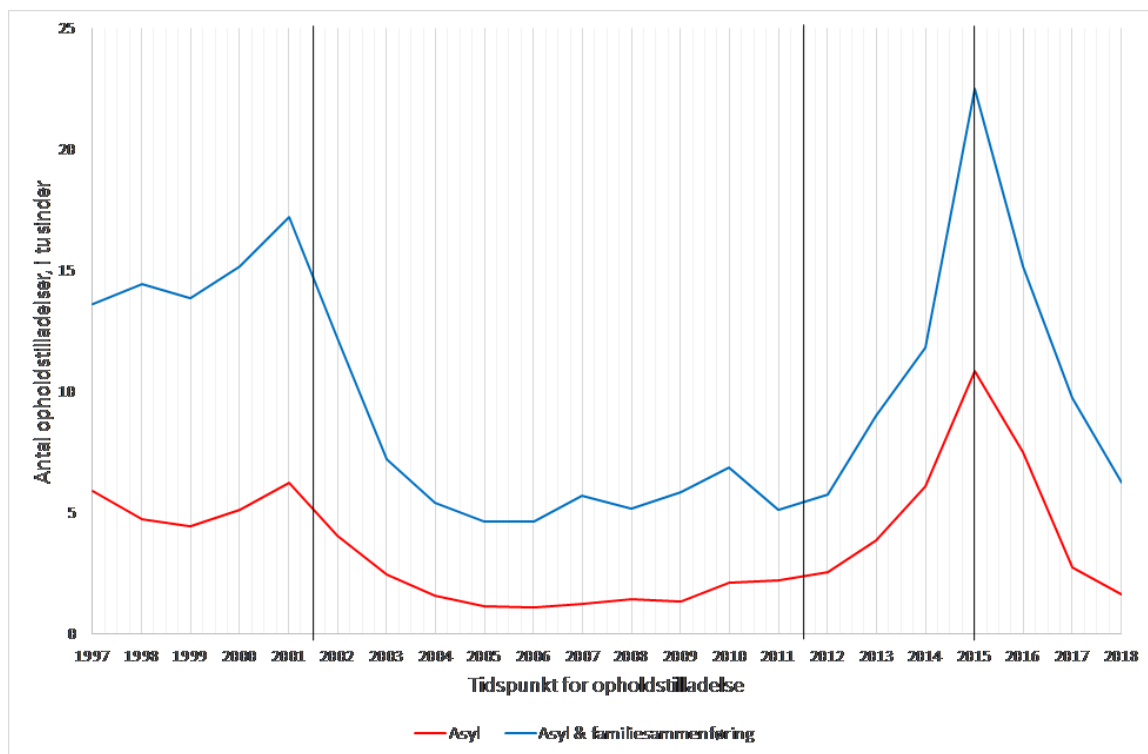
Studiet anvender data på årsniveau – altså data, der samler det totale antal opholdstilladelser i et givent år. Konsekvensen er, at det kan komme til at se ud som om, at forskydninger i tilstrømningen til Danmark ligger som umiddelbar konsekvens af ændringerne i 2002, 2012 og 2015, selvom de egentlige forskydninger sker på et helt andet tidspunkt.

Figur 1 illustrerer dette. Figur 1A øverst viser antallet af opholdstilladelser opgjort på årsniveau, og figur 1B nederst viser det tilsvarende bare opgjort kvartalsvist. Den blå linje viser alle opholdstilladelser til flygtninge og familiesammenførte, mens den røde linje udelader familiesammenførte. De lodrette streger markerer tidspunktet for ændringerne. Af hensyn til sammenlignelighed med det oprindelige studie, er markeringen af ændringerne sat på samme måde som i studiet i figur 1A, mens markeringer i figur 1B er sat på det tidspunkt, de trådte i kraft. Figur 1A giver – ligesom i studiet – et indtryk af, at ændringerne i 2002, 2012 og 2015 alle falder sammen med hhv. et fald, en stigning og til sidst et fald i antallet af opholdstilladelser.

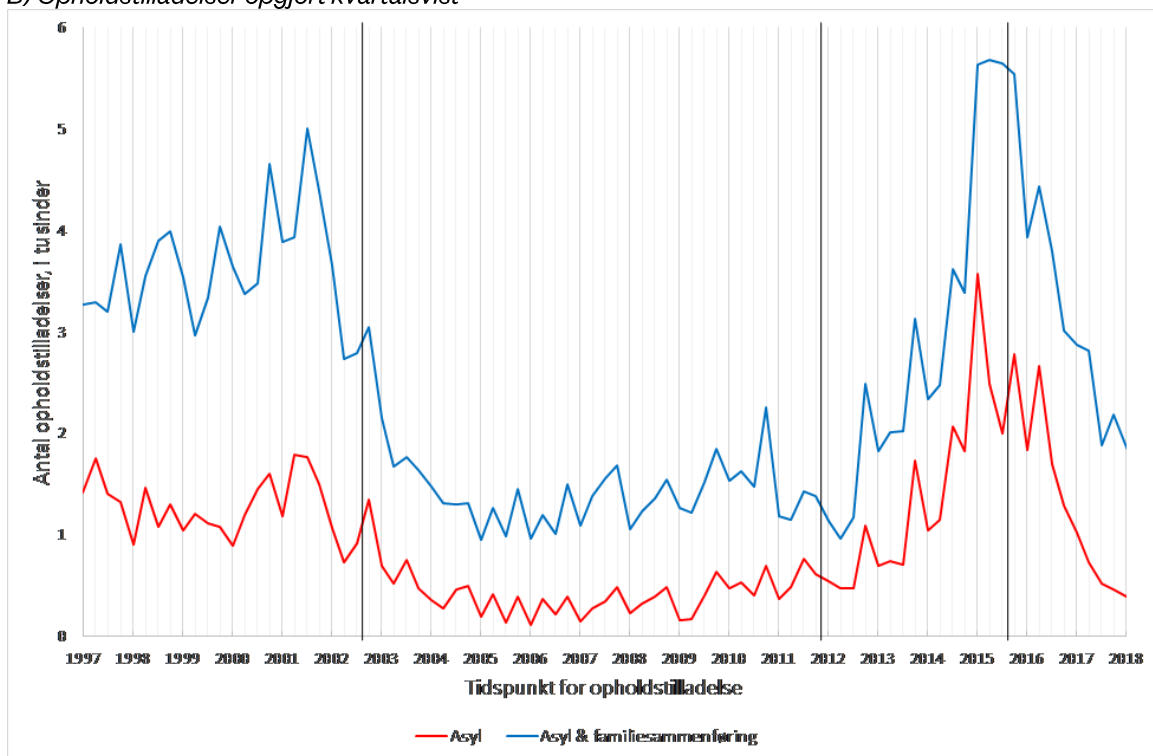
Men billedet i figur 1B, hvor der vises opholdstilladelser opgjort kvartalsvist, giver et noget andet indtryk. Ændringen i 2002 sker efter et kraftigt fald i antallet af opholdstilladelser, når familiesammenførte inkluderes i opgørelsen (blå linje). Efter en kort stigning, falder antallet af opholdstilladelser igen. Fokuseres der i stedet udelukkende på flygtninge (røde linje), sker der intet fald efter ændringen. I stedet sker der en kraftig stigning fra 2. kvartal til 4. kvartal 2002, og først i 2003 falder antallet af opholdstilladelser. Figur 1B viser heller ingen store stigninger i antallet af opholdstilladelser efter afskaffelsen af starthjælpen med Finansloven i 2012. Faktisk sker der et mindre fald i de efterfølgende måneder, og først i slutningen af 2012 stiger antallet af opholdstilladelser. Stigningen er primært drevet af familiesammenførte (blå linje). Fokuseres der udelukkende på flygtninge (røde linje), stiger antallet først markant i 2014. Endeligt ses det af figuren, at antallet af opholdstilladelser til flygtninge er relativt konstant i året efter genindførelsen i 2015. Først i 3. og 4. kvartal 2016 falder antallet af flygtninge. Dog ses det også af figur 1B, at der er et stort sammenfald mellem ændringen i 2015 og antallet af opholdstilladelser, når familiesammenførte inkluderes (blå linje). Men figuren er baseret på tidspunktet for opholdstilladelsen og ikke ansøgningstidspunktet (et punkt vi vil vende tilbage til nedenfor). Da asylbehandlingen tager tid, handler faldet (og alle andre ændringer i figur 1) egentlig ikke om ændringer i tilstrømningen til Danmark på det tidspunkt, men snarere antallet af ansøgninger om asyl og familiesammenføringer i årene før.

**Figur 1: Antallet af opholdstilladelser fra 1997-2018**

A) Opholdstilladelser opgjort årligt



B) Opholdstilladelser opgjort kvartalsvist



Kilde: Danmarks Statistik, [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk), tabel VAN77.

### 3) Antallet af asylansøgninger

Studiet anvender antallet af opholdstilladelser som mål for tilstrømningen til Danmark. Der er dog vigtigt at holde sig for øje, at der i denne periode i gennemsnit er 6-24 måneders ventetid på behandling af sager. Altså vil antallet af opholdstilladelser i fx 2006 primært afspejle antallet af asylansøgninger i 2004 og 2005. Samtidig afhænger antallet af opholdstilladelser ikke bare af, hvor mange, der gerne vil til Danmark, og derfor søger asyl eller familiesammenføring. Det afhænger også af de gældende love og regler om, hvem der kan tildeles opholdstilladelser. Derfor måler antallet af opholdstilladelser og antallet af asylansøgninger i et givent år ikke det samme.

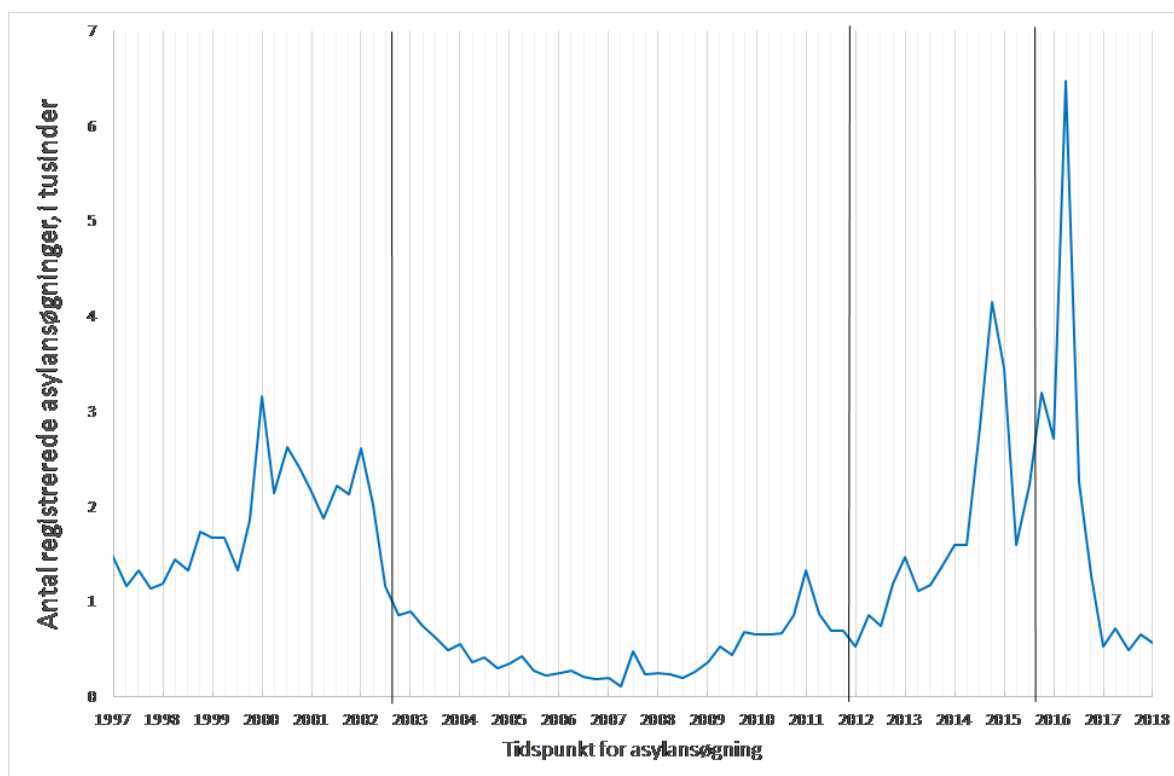
Disse forbehold gælder også, når man sammenholder data på tværs af lande. Eksempelvis har Hvidtfeldt og Schultz-Nielsen (2017) vist, at sagsbehandlingstiden i Danmark faldt markant under flygtningekrisen i 2014 og 2015. Hvis ikke tilsvarende ændringer i sagsbehandlingstiden er sket i vores nabolande, vil dette forskyde hvor mange, der får opholdstilladelser i Danmark i forhold til Norge, Sverige og Tyskland på en måde, som skyldes administrative forhold og ikke lovændringer.

Det er en nærliggende tolkning af studiets overordnede spørgsmål: *Er generøse overførselsindkomster en magnet for indvandrere med få færdigheder (Do generous welfare benefits act as magnets for low-skilled immigrants)*, at det omhandler antallet af asylansøgere – altså hvor mange, der gerne vil til Danmark. Asylpresset.

Figur 2 viser antallet af asylansøgere kvartalsvist fra 1997 til 2018, og de lodrette streger markerer de tre reformer i hhv. juli 2002, januar 2012 og september 2015. Af figuren ses, at 2002-reformen ikke kommer før, men derimod efter, at der er påbegyndt et meget stejlt fald i antallet af asylansøgere i de forudgående måneder: fra 2600 til 2000 ansøgninger i starten af 2002, og derefter til omkring 1000 i 3. kvartal 2002. I det første kvartal efter reformen ligger antallet af asylansøgninger på omkring 1000 per kvartal, hvorefter det falder igen fra starten af 2003 og fremefter. Tallene tyder altså ikke på, at starthjælpen skulle være årsag til et fald i antallet af asylansøgere – faldet var startet inden reformen.

Fokuserer vi i stedet på tilbagerulningen i januar 2012 ses, at antallet af asylansøgere først falder lidt. Derefter stiger det frem mod 2013 – dog kun til et niveau svarende til 2011, hvor der altså stadig var de lavere ydelser. Endeligt viser figur 2, at antallet af registrerede asylansøgere mere end fordobles i månederne efter genindførslen af lave ydelser i september 2015. Ligesom omkring 2002 støtter udviklingen i antallet af asylansøgere ikke studiets konklusion.

Figur 2: Antallet af registrerede asylansøgninger fra 1997-2018



Kilde: Danmarks Statistik, [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk), tabel VAN5.

## Referencer

Agersnap, O., A. S. Jensen og H. Kleven. 2019. 'The Welfare Magnet Hypothesis: Evidence from an Immigrant Welfare Scheme in Denmark. NBER Working paper 26454.

Brekke, J.P., M. Røed og P. Schøne. 2017. 'Reduction or deflection? The effect of asylum policy on interconnected asylum flows'. *Migration Studies*, p. 1-32.

Hvidtfeldt, C. og M.L. Schultz-Nielsen. 2017. 'Flygtninge og asylansøgere i Danmark 1992-2016'. Arbejdsrapport 50, ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed

Ortega, F. og Peri, G. 2009. 'The Causes and Effects of International Migration: Evidence from OECD Countries'. NBER Working paper 14833.

Schultz-Nielsen, M.L. 2016. 'Hvad bestemmer antallet af asylansøgere til Danmark og resten af Europa?' Arbejdsrapport 46, ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed.

*ROCKWOOL Fondens kommentarer har ikke været underlagt peer review.*