

KOMMUNEFORDELING AF NYE FLYGTNINGE KOSTER BESKÆFTIGELSE OG INTEGRATION

Flygtninge, der får asyl i Danmark, bliver visiteret til kommuner over hele landet. De har kun begrænsede muligheder for at flytte kommune de første tre år. Formålet er at sprede flygtningene geografisk. Det tyder dog på, at denne tvangsfordeling også medfører lavere beskæftigelse og dermed større udgifter for skatteyderne. Det medvirker altså til den lave arbejdsmarkedsdeltagelse for indvandrere.

Modsat for etniske danskere har flygtninge og indvandrere langt bedre muligheder for at komme i job i de store byer end i tyndt befolkede egne. To ud af fem nytilkomne flygtninge er efter to-tre år i beskæftigelse i eksempelvis København mod kun en ud af ni på Fyn uden for Odense og Middelfart.

Tilknytning til arbejdsmarkedet er formentlig en af de bedste måder til at opnå vellykket integration. Samtidig er der et betydeligt behov for at øge flygtninge og indvandreres beskæftigelsesgrad for at nedbringe byrden på de offentlige finanser. Ifølge DREAM-beregninger for CEPOS svarer denne byrde til varigt 11 mia. kr. om året og kan tilskrives lav beskæftigelsesgrad for indvandrere og stor grad af indkomstfordeling i den danske velfærdsstat.

Ligesom flygtninge har også andre ikke-vestlige indvandrere højere beskæftigelsesgrad i storbyerne. Det kan formentlig både kædes sammen med, at der er flere arbejdspladser egnede til indvandrere og bedre mulighed for at danne netværk med andre af samme baggrund og etnicitet. Man kan altså tale om, at der også er en "positiv ghettoeffekt".

Det foreslås at tage større hensyn til jobmulighederne ved fordeling af flygtninge eller eventuelt at indføre omsættelige kvoter, som kommunerne kan handle med. Samtidig bør der indføres mekanismer, som giver flygtninge større indflydelse på, hvilken kommune de fordeles til, og muligheder for at bytte. Omsættelige kvoter bør også overvejes på EU-plan som en del af svaret på flygtningekrisen.

I notatet præsenteres beregninger og statistiske analyser på grundlag af registerdata (se boks 1. senere i notatet). De viser, at nye indvandrere til de store byer og især kommunerne i Storkøbenhavn i langt højere grad kommer i beskæftigelse end dem, der flytter til mere tyndt befolkede områder. Jo højere urbaniseringsgrad, desto større beskæftigelsesgrad, som illustreret i figur 1.

Beskæftigelsesfrekvensen for ikke-vestlige indvandrere fra 2009-10 var efter tre år i landet, dvs. i 2012, 55 pct. i København og Frederiksberg mod 46 pct. for landet i landsgennemsnit. På Fyn, bortset fra Odense og Middelfart, var den 34 pct.

Tendensen til, at beskæftigelsesgraden er højere i storbyerne, gælder også for nyankomne flygtninge, som illustreret i figur 2. I København og Frederiksberg var beskæftigelsesfrekvensen for flygtninge og familiesammenførte fra 2009-10 tre år efter på 43 pct. mod 23 pct. for hele landet. Næsten dobbelt så mange kom således i job i København¹.

¹ Visse storbyer som Århus har dog forholdsvis lav beskæftigelsesgrad for flygtninge. Det relativt beskedne antal observationer i mange kommuner betyder imidlertid, at man bør være varsom med at fortolke tallene for enkeltkommuner.

Det står i kontrast til det generelle mønster, hvor det naturligt nok er de etnisk danske, som dominerer. For befolkningen under ét er der ingen sammenhæng mellem urbaniseringsgrad og beskæftigelsesfrekvens, jf. figur 3.

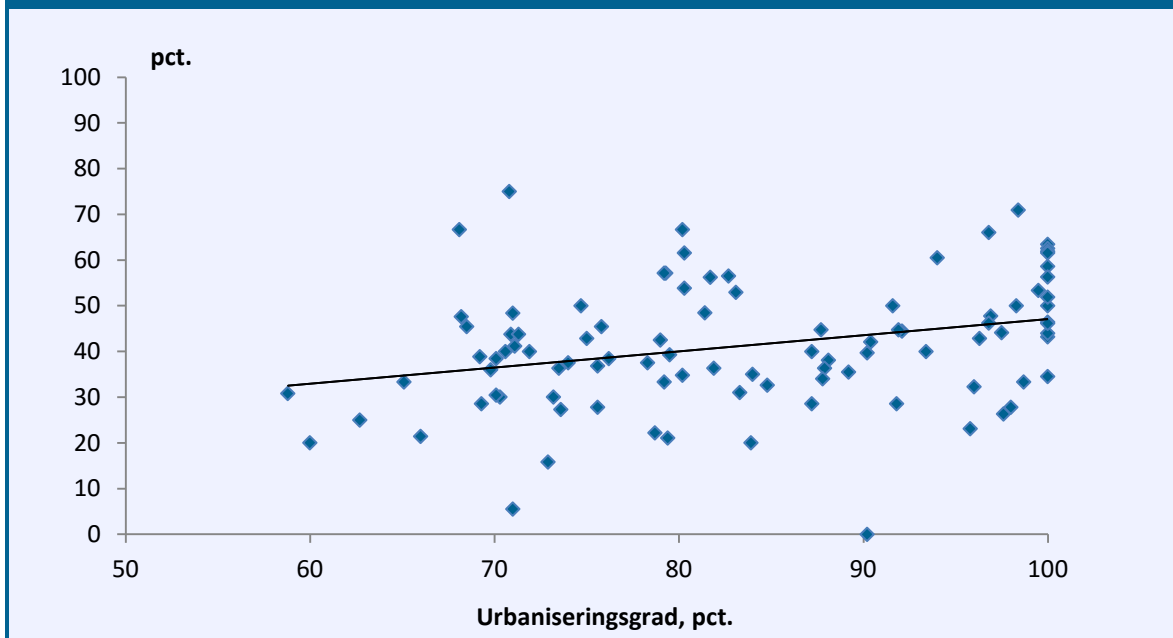
Tabel 1. Beskæftigelsesgrader for nye flygtninge og ikke-vestlige indvandrere, fordelt på geografiske områder, 2012

| Område | Urbaniseringsgrad | Beskæftigelse, nye flygtninge | Samlet antal nye flygtninge | Beskæftigelsesgrad for nye flygtninge | Beskæftigelse, nye ikke-vestlige indvandrere | Samlet antal nye ikke-vestlige indvandrere | Beskæftigelsesgrad for nye ikke-vestlige indvandrere |
|-------------------------------|-------------------|-------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|--|--|--|
| | pct. | personer | personer | pct. | personer | personer | pct. |
| Kbh. og Frederiksberg | 100,0 | 20 | 47 | 42,6 | 548 | 1.003 | 54,6 |
| Omegn til Kbh. | 99,4 | 7 | 21 | 33,3 | 216 | 379 | 57,0 |
| Odense | 96,9 | 7 | 18 | 38,9 | 43 | 90 | 47,8 |
| Århus | 96,8 | 7 | 35 | 20,0 | 103 | 223 | 46,2 |
| Nordsjælland | 94,4 | 9 | 48 | 18,8 | 144 | 414 | 34,8 |
| Aalborg | 91,9 | 4 | 10 | 40,0 | 55 | 123 | 44,7 |
| Lillebæltsområdet | 85,8 | 14 | 42 | 33,3 | 56 | 137 | 40,9 |
| Syddjælland | 81,0 | 18 | 75 | 24,0 | 96 | 212 | 45,3 |
| Østjylland uden Århus | 81,0 | 16 | 98 | 16,3 | 100 | 286 | 35,0 |
| Sjælland | 80,2 | 29 | 110 | 26,4 | 170 | 374 | 45,5 |
| Vestjylland | 78,9 | 6 | 40 | 15,0 | 72 | 159 | 45,3 |
| Fyn uden Odense og Middelfart | 73,0 | 8 | 74 | 10,8 | 30 | 89 | 33,7 |
| Nordjylland uden Aalborg | 73,8 | 13 | 79 | 16,5 | 60 | 173 | 34,7 |
| Bornholm og Ærø | 74,6 | 0 | 4 | 0,0 | 12 | 30 | 40,0 |
| Total | | 158 | 701 | 22,5 | 1.705 | 3.692 | 46,2 |

Anm.: Lillebæltsområdet dækker her over Middelfart, Fredericia, Vejle og Kolding kommuner

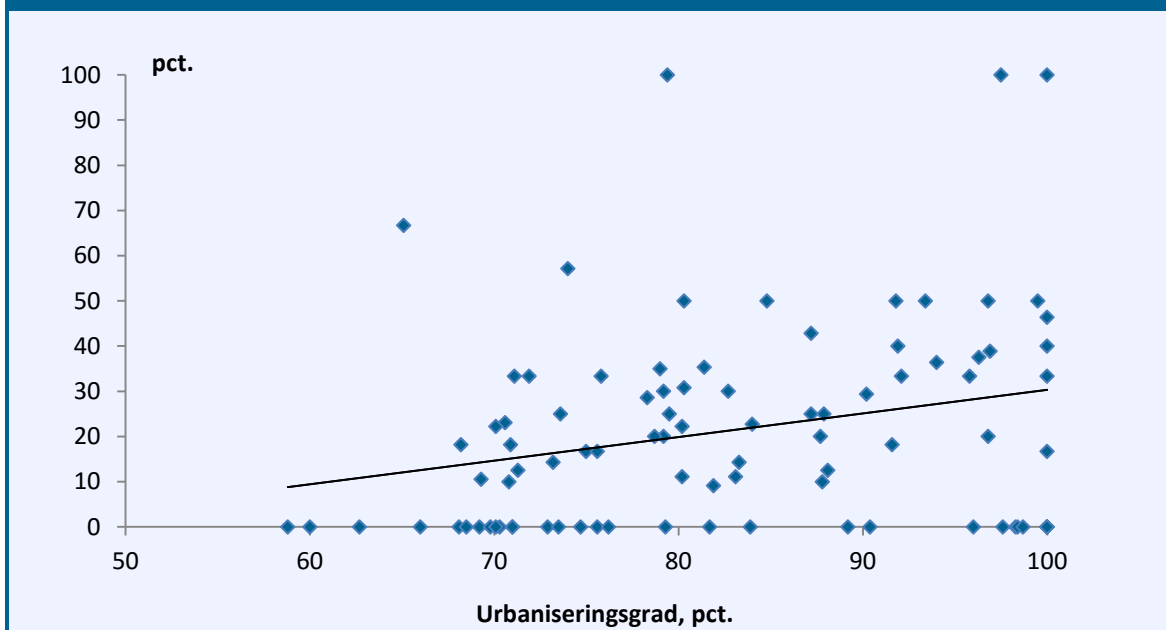
Kilde: Danmarks Statistiks personregistre, noegletal.dk samt egne beregninger

Figur 1. Beskæftigelsesgrad for andre ikke-vestlige indvandrere fordelt efter urbaniseringsgraden i kommunen, 25-59-årige, 2012



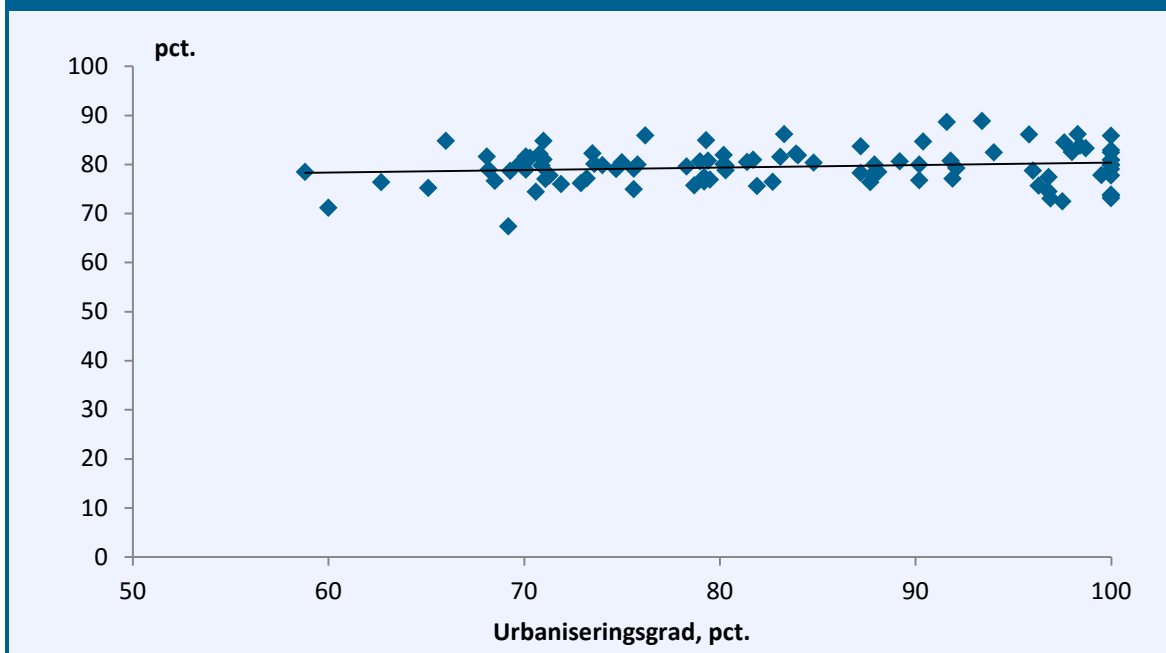
Kilde: Danmarks Statistiks personregistre, noegletal.dk samt egne beregninger

Figur 2. Beskæftigelsesgrad for nye flygtninge fordelt efter urbaniseringsgraden i kommunen, 25-59-årige, 2012



Kilde: Danmarks Statistiks personregistre, noegletal.dk samt egne beregninger

Figur 3. Beskæftigelsesgrad fordelt efter urbaniseringsgraden i kommunen, 25-59-årige, 2012



Kilde: Danmarks Statistik, noegletal.dk samt egne beregninger

Dette mønster bekræftes af en mere rigoristisk statistisk analyse. Det er således undersøgt, i hvor høj grad samtlige nye flygtnings og andre indvandreres sandsynlighed for at være i job efter tre år (i 2012) kan forklares med opholdskommunens urbaniseringsgrad. Hovedresultatet er gengivet i tabel 2.

| | |
|-------------------|----------|
| Urbaniseringsgrad | 0,521*** |
| Flygtninge-dummy | -0,259* |
| Interaktionsled | 0,081 |
| Konstantled | -0,012 |
| N | 4393 |
| Korr. R2 | 0,043 |

Anm.: *) Signifikant på 10 pct.-niveau, **) signifikant på 5 pct.-niveau, ***) signifikant på 1 pct.-niveau

OLS-regression med beskæftigelsesstatus (dummy (0,1)) forklaret med urbaniseringsgrad og status som flygtning (dummy (0,1)) samt interaktionsled for urbaniseringsgrad og flygtningestatus

Tabellen viser for det første, at en stigning i urbaniseringsgraden på 1 pct. øger beskæftigelsesgraden med 0,5 pct. Sammenhængen er statistisk signifikant på et højt niveau.

For det andet har flygtninge en lavere sandsynlighed for at komme i job end indvandrere. Beskæftigelsesgraden er 26 pct.point lavere. Denne sammenhæng er dog kun signifikant på 10 pct.-niveau.

For det tredje øger urbaniseringsgraden jobchancerne lige meget hos flygtninge og indvandrere. Der er ingen statistisk forskel på de to grupper².

Det er naturligvis vigtigt at være opmærksom på, at analysen strengt taget kun viser, at der er en korrelation mellem urbaniseringsgrad og beskæftigelsesfrekvens, men ikke hvilken vej årsagsammenhængen løber. Det er således muligt, at personer med i forvejen større beskæftigelsesudsigter søger mod urbaniserede områder - snarere end at det er urbaniseringen, som driver beskæftigelsesfrekvensen. Især for flygtninge gælder det imidlertid, at deres fordeling ikke er frivillig og derfor har et mere tilfældigt præg. Det tyder på, at årsagsammenhængen løber fra urbanisering til beskæftigelse.

Omsættelige kvoter kan forbedre beskæftigelsen

Det indebærer, at det er uhensigtsmæssigt at skele til den almindelige tilstand på arbejdsmarkedet, når der fordeles flygtninge geografisk. Arbejdsmarkedet for nye flygtninge - og nye indvandrere generelt - svarer ikke til arbejdsmarkedet for etnisk danskere. Det tyder tværtimod på, at flygtningene har lettere ved at få fodfæste i byområder med stor befolkningstæthed. Det kan skyldes, at de har lettere ved at få et netværk, og at der her er flere jobmuligheder svarende til deres kvalifikationer.

Derfor har det en omkostning at fordele flygtningene jævnt over landet og at fastholde dem i visitationskommunerne de første tre år. Flygtningene har samtidig begrænset indflydelse på, hvor de hver især kommer hen. Derfor kan det overvejes at indføre fordelingsmekanismer, som tager hensyn både til jobmuligheder og flygtningenes egne ønsker³.

² Det fremgår af, at interaktionsleddet mellem dummy-variablen for flygtninge og urbaniseringsgraden er helt insignifikant.

³ Alvin E. Roth har argumenteret for, at der kan være en betydelig gevinst ved at indføre mekanismer, som giver flygtningene selv indflydelse på, hvor de kommer hen, når de har søgt asyl. Roth fik Nobelprisen i økonomi i 2012 for at have udviklet mekanismer af denne type, som dog endnu ikke har været anvendt til

En sådan mekanisme kan være at etablere omsættelige flygtningekvoter mellem kommunerne, som kommunerne kan handle indbyrdes. Det kan føre til, at kommuner med større chancer for at få flygtninge i job vælger at tage imod en økonomisk tilskyndelse for at huse flere nye flygtninge, mens kommuner med dårligere muligheder vil vælge at betale.

På samme måde bør det som minimum være muligt for flygtninge at bytte opholdskommuner, således at et par, der ønsker at bytte, får lov til det. Et tilsvarende princip bør gælde inden for EU-landene. Det vil kunne medvirke til, at flygtningene kommer til steder, hvor de har bedre muligheder for at indgå i netværk eller anvende deres kvalifikationer.

Boks 1. Sådan har vi gjort

Beregningerne omfatter registertræk hos Danmark Statistik af 25-59-årige og deres tilknytning til arbejdsmarkedet opgjort på baggrund af et nedslag ultimo november 2012.

"Nye flygtninge" er personer, som har fået opholdstilladelse i Danmark fra december 2009 til november 2010, og som dengang kom fra de aktuelt største flygtningelande (Afghanistan, Bhutan, Burundi, Congo (Dem. Rep.), Eritrea, Irak, Libanon, Liberia, Libyen, Myanmar, Nordkorea, Rwanda, Somalia, Syrien, Yemen). Vi ser altså på personer, som har været her i op til tre år. Der er desuden tale om et oprindelseskriterium. Derfor svarer gruppen af "nye flygtninge" ikke til antallet af personer, der har fået asyl. Familiesammenførte til flygtninge indgår i optællingen, mens flygtninge fra andre lande end de anførte ikke indgår, ligesom flygtninge fra 2009-10, som ikke var bosiddende her længere i 2012, ikke tæller med. Alt i alt indgår der færre end det samlede antal opholdstilladelser til asylansøgere meddelt i 2009-10.

Urbaniseringsgraden i en kommune er defineret som andelen af befolkningen i kommunen i bymæssig bebyggelse, hvorved forstås, at der er mindst 200 indbyggere, som bor højst 200 meter fra hinanden. Begreberne er defineret og anvendes af Danmarks Statistik.

at fordele flygtninge med. Roth har ikke blot fordelingen inden for hvert land, men også mellem landene i tankerne.