

FLERTAL I BEFOLKNINGEN FOR ÅBNE GRÆNSER OG LUKKEDE KASSER

Danskernes holdning til indvandring bliver oftest skitseret som værende en for eller imod holdning, og debatten om indvandringspolitik går oftest på, hvorvidt vi ønsker stramninger af denne eller ej. Diskussionen om, hvilke mål indvandringspolitikken bør forfølge, og hvilke mulige indvandringsmodeller der kan anvendes for at opnå disse mål, har været fraværende, og derfor, har danskernes holdning til mål og modeller hidtil været ukendt. En undersøgelse gennemført af Catinét for CEPOS viser, at der i befolkningen er et flertal for modellen "åbne grænser, lukkede kasser", hvor indvandrere kan få adgang til Danmark, men ikke får ret til sociale ydelser. Dette er interessant, da det indikerer, at det, der ofte omtales som en stålsat modstand i befolkningen mod indvandring til Danmark, i stort omfang lader til at hænge sammen med de økonomiske byrder, som visse indvandrergupper påfører det danske samfund, og ikke med en generel modstand mod fremmede. Befolkningens opbakning til denne model er interessant, da den netop er et opbrud med tanken om, at alle har ret til samme ydelser.

Introduktion

I forbindelse med diskussionen om EU-reglerne og mere specifikt Metock-dommens¹ indflydelse på indvandringen til Danmark, diskuteres næsten udelukkende for og imod en stram dansk indvandringspolitik. I debatten ligestilles stramning ofte med lukkede grænser, og i et vist omfang også med en sænkelse af ydelser til indvandrere. At netop denne debat er skubbet i forgrunden er ikke nogen tilfældighed, men bunder i at den danske universalistiske velfærdsstat² har været, og stadig er, meget generøs overfor de indvandrere, som ikke har de nødvendige kompetencer til at sikre sig en stabil tilknytning til arbejdsmarkedet.

Resultatet af dette har været, at den danske indvandringspolitik har været reaktiv, dels i forhold til emnet familiesammenføring, dels i forhold til EU-regler og EF-domstolens tolkninger af disse. Alternativet til denne reaktive politik er at betragte forskellige modeller for regulering af indvandring, der i højere grad gør det muligt at se indvandringen som en ressource og ikke en økonomisk byrde. I dette notat beskrives kort tre forskellige modeller, der hver især tager stilling til, i hvilket omfang det skal reguleres, hvem der skal have opholdstilladelse samt hvilke ydelser, de der gives opholdstilladelse skal kunne modtage. I notatet præsenteres også danskernes holdninger til de forskellige modeller. Disse resultater bygger på 1.030 telefoninterview gennemført af Catinét for CEPOS i september 2008 blandt et repræsentativt udsnit af alle danskere over 18 år.

Indvandring til Danmark, yderpunkter og alternative modeller:

Nedenfor beskrives de to yderpunkter i den nuværende debat. Det ene yderpunkt er en general slækkelse af udlændingepolitikken, og det andet yderpunkt er en maksimal begrænsning af indvandringen. Derudover beskrives tre alternative modeller for regulering af indvandring (punkterne 1 til 3).

En slækkelse af regeringens indvandringspolitik vil i praksis svare til en model, der kunne kaldes "åbne grænser, åbne kasser". Dette vil give store muligheder for at indvandre til Danmark, og indvandrerne tildeles umiddelbart eller meget hurtigt adgang til sociale ydelser. Det er i store træk denne politik, der har været fremherskende i Danmark frem til 2001. Efter 2001 har man i begrænset omfang mindsket mulighederne for indvandring via familiesammenføring gennem blandt andet tilknytningskravet og 24-års-reglen. Derudover har man reduceret generøsiteten i de sociale ydelser såsom starthjælp. Dog er der for EU-borgere stadig i vid udstrækning tale om

¹ For en uddybning af Metockdommen se note fra Folketinget <http://www.euo.dk/upload/application/pdf/96a4e4fe/07E51.pdf>

² Den universelle nordiske velfærdsstat er en af tre velfærdsstatstyper. Den universalistiske velfærdsstat er karakteriseret ved generøse ydelser og lige adgang til disse. I Esping-Andersens (1990) typologi indgår også den residuale model, der primært retter sig mod borgere i nød, og den selektive model, hvor ydelsesniveauet knytter sig til arbejdsmarkedsstatus.

åbne grænser og åbne kasser. Modellen vil formentlig medføre, at indvandring til Danmark i høj grad vil bestå af familiesammenføring samt personer, der har opnået flygtningestatus.

Det andet yderpunkt består i, at begrænse indvandringen til Danmark mest muligt gennem en stramning af indvandringspolitikken, hvor dette er muligt. Rationalet for dette kan være, at indvandring til Danmark typisk er forbundet med en belastning af de offentlige finanser. Med denne model kan Danmark opretholde sine generøse og universelle offentligt finansierede ydelser. Et andet rationale for modellen kan være et forsøg på at minimere såkaldte "sociale transaktionsomkostninger". Med sociale transaktionsomkostninger menes eksempelvis den øgede tid og energi et individ skal bruge, når han eller hun mødes med og evt. skal indgå aftaler med individer på tværs af kulturelle grænser. Forskelle i forventninger, kutymen, normer og værdier betyder, at begge parter skal bruge ekstra energi i denne interaktion³.

I stedet for at opfatte indvandringen som en byrde, vi må påtage os, eller en byrde vi skal forsøge at undgå, findes der en række modeller, der i højere grad fokuserer på, hvorledes man kan maksimere nytten af indvandring. Tre modeller, der i praksis ikke er gensidigt udelukkende, men alligevel forskellige i sigte, beskrives nedenfor.

1) Arbejdsmarkedsmodellen hvor der sorteres efter kvalifikationer

Denne model giver kun adgang til indvandrere, hvis kvalifikationer efterspørges på arbejdsmarkedet. Dette adgangskrav vil være opfyldt med en indvandringsmodel, hvor man betinger indvandring af en forudgående aftale mellem en virksomhed og den pågældende indvandrer. Den såkaldte Green Card ordning er også et eksempel på en sådan model. Forskellen på de to varianter er, at den første betinger indvandring af en faktisk ansættelsesaftale, mens en Green Card ordning typisk belønner karakteristika, der sandsynliggør, at indvandrerens kan finde beskæftigelse. Green Card modellen anvendes i flere indvandrerlande som eksempelvis Australien, Canada og New Zealand. Typiske karakteristika, der fokuseres på i Green Card ordninger, er for eksempel personens uddannelse og alder. Der findes også en Green Card ordning i Danmark, men denne bliver ikke fuldt udnyttet, i og med, at der er for få ansøgninger fra de efterspurgte højtuddannede. Dette skyldes blandt andet, at højtuddannede med gode indkomstmuligheder ikke har stort incitament til at flytte til Danmark pga. det høje skattetryk. For at tiltrække højtuddannede kræves særlig skattebegunstigelse som i forskerordningerne.

2) Åbne grænser lukkede kasser eller Blue Card modellen

Denne model liberaliserer muligheden for at indvandre til Danmark, men der stilles krav om, at indvandrerne skal forsørge sig selv og de opnår ikke umiddelbart adgang til sociale ydelser. Modellen svarer til en såkaldt Blue Card model. Rationalet er, at man gennem kombinationen af åbne grænser og lukkede kasser fremmer indvandring af personer, der bidrager positivt til samfundsøkonomien. Det er dog ikke et krav for ophold, at man er i beskæftigelse - kravet er blot, at man ikke belaster de offentlige kasser. Efter nogle års beskæftigelse og positivt bidrag til offentlige ordningers finansiering optjenes en ret til medlemskab af disse ordninger. Rationalet i sidstnævnte er, at man skal yde et bidrag til ordningernes finansiering for senere potentielt at kunne nyde godt af dem. Modellen er et delvist opgør med anvendelsen af generøse universelle velfærdsydelser, idet indvandrerne ikke umiddelbart tildeles en ret til sociale ydelser.

3) Golfstats- eller gæstearbejdermodel

Denne model anvendes bl.a. i golfstaterne. Indvandrerne får status som gæstearbejdere for en kortere eller længere periode. De opnår ikke rettigheder mht. sociale ydelser eller statsborgerskab. Retten til at arbejde i landet er begrænset til den periode, hvor de har et arbejde. Når arbejdet ophører, skal "indvandrerens" rejse hjem igen. Et eksempel på en mulig anvendelse af modellen kunne for eksempel være den aktuelle diskussion om anvendelsen af lægelige operationshold i det danske sundhedsvæsen. Man kan endvidere forestille sig modellen anvendt indenfor eksempelvis ældreplejen og andre serviceområder, hvor der er behov for import af arbejdskraft, der ikke nødvendigvis er højt kvalificeret. Rationalet for modellen er, at

³ Begrebet er defineret i P. Nannestad Solidaritetens pris, 1999.

den sikrer en økonomisk gevinst for såvel værts- som oprindelsesland gennem den relativt høje løn gæstearbejderen modtager, i forhold til det han eller hun ville kunne tjene i hjemlandet. Den typisk yngre gæstearbejder vil således kunne vende tilbage til sit hjemland, med den nødvendige kapital til at etablere sig som lille erhvervsdrivende eller lignende.

Befolkningens holdning til de forskellige modeller

I det nedenstående skitseres opbakningen til de forskellige modeller, der er beskrevet ovenfor⁴. Nedenfor er den præcise spørgsmålsformulering vist for de tre foreslåede modeller, samt to spørgsmål om henholdsvis en slækkelse af den nuværende politik samt spørgsmålet om, hvorvidt målet med indvandringspolitikken burde være at begrænse indvandringen mest muligt. Spørgsmål A (slækkelse) og spørgsmål E (lukkede grænser) repræsenterer de to yderpunkter i diskussionen, som de øvrige modeller kan holdes op imod.

Boks 1: Spørgsmålsformulering

Jeg kommer nu med fem forslag til en fremtidig indvandringspolitik, og jeg vil bede dig nøje vurdere, hvor enig du er i hvert af forslagene.

- A. Den stramme udlændingepolitik bør slækkes, så det bliver lettere at indvandre til Danmark.
- B. Kun folk med kvalifikationer, der efterspørges på arbejdsmarkedet, skal kunne indvandre til Danmark.
- C. Adgangskrav for indvandrere skal slækkes, men indvandrerne skal forsørge sig selv og ikke have adgang til sociale ydelser i de første år.
- D. Indvandrere skal have adgang til det danske arbejdsmarked, men ikke ret til sociale ydelser. Efter nogle år skal de rejse tilbage til deres hjemland.
- E. Indvandringen til Danmark skal begrænses mest muligt.

Respondenten afgiver svar på en skala fra et til fem, hvor et er meget enig og fem er meget uenig.

I tabellen nedenfor er fordelingen af respondenternes besvarelse vist. Næstsidste kolonne viser forskellen mellem de, der er enige, og de der er uenige med udsagnet. Som det fremgår, er der i befolkningen ikke umiddelbart et flertal for at slække den nuværende indvandringspolitik. Der er således 16 procentpoint flere, der er uenige i at politikken skal slækkes, end personer, der er enige med dette. Der er dog heller ikke i befolkningen opbakning til, at indvandringen skal begrænses mest muligt, idet der er 12 procentpoint flere der er uenige, end der er enige i dette standpunkt. Det mest interessante er, at den eneste model, der umiddelbart er et flertal for, er modellen "åbne grænser, lukkede kasser". Her er der 27 procentpoint flere, som er enige i at denne model er fornuftig, end der er personer der er uenige. Der er med andre ord i den danske befolkning et flertal for en model, der tillader øget indvandring, men ikke giver adgang til offentlige ydelser. Modellen er derfor også samtidigt et opgør med universalismen i den danske velfærdsstat, idet ikke alle med opholdstilladelse i Danmark vil have ret til samme ydelser.

⁴ I telefoninterview er det ikke muligt at give en detaljeret beskrivelse af modellerne. Spørgsmålene er operationaliseret af modellerne, og er designet til at indfange de centrale elementer af modellerne. Det kan dog naturligvis ikke afvises, at svarene ville have været noget anderledes, såfremt modellerne kunne beskrives mere detaljeret, så fordele og ulemper ved modellerne stod mere klart for respondenterne.

Tabel 1: Spørgsmålsbesvarelse ang. indvandringspolitik

	Enig	Hverken eller	Uenig	Total	Procent forskkel	N
A. Udlændingepolitik slækkes	34%	17%	49%	100%	-16%	996
B. Sortering på kvalifikationer	33%	14%	52%	100%	-19%	986
C. Åbne grænser, lukkede kasser	56%	15%	29%	100%	27%	963
D. Golfstatsmodellen	19%	13%	68%	100%	-48%	958
E. Mindst mulig indvandring	36%	15%	48%	100%	-12%	983

Besvarelse opdelt på respondenternes partitilhørsforhold

I tabellen nedenfor er besvarelsen opdelt efter, hvilket parti respondenterne ville stemme på. Procenterne i tabellens krop er forskellen i procentpoint mellem de, der er enige, og de der er uenige i udsagnet. Man kan således ud fra tabellen vurdere hvilke partiers vælgere, der er mest positive overfor de forskellige modeller. I tabellens øverste venstre hjørne kan man eksempelvis se, at blandt socialdemokraternes vælgere, er der 7,5 procentpoint flere, som er *uenige* i, at indvandringspolitikken skal slækkes, end der er vælgere, der er *enige* i, at den skal slækkes. Den sidste kolonne angiver maksimum og minimum for hvor mange respondenter, fra det givne parti, der har afgivet svar på spørgsmålene⁵.

Tabel 2: Besvarelse af spørgsmål efter respondenters tilhørsforhold

	Slækkes	Kvalifi- kationer	Åbne grænser lukkede kasser	Golfstats- modellen	Mindst mulig indvandring	N (min- maks)
Socialdemokratiet	-7,5%	-34,6%	27,4%	-55,0%	-19,9%	173-193
Det Radikale Venstre	35,5%	-18,0%	0,1%	-56,6%	-41,9%	39-45
Det Konservative Folkeparti	-38,8%	13,2%	34,8%	-37,7%	-10,6%	62-71
Socialistisk Folkeparti	31,6%	-49,1%	-6,4%	-77,4%	-54,9%	115-130
Dansk Folkeparti	-83,4%	16,6%	46,3%	21,8%	58,9%	70-84
Venstre	-42,3%	-6,3%	43,2%	-48,0%	7,1%	149-172
Enhedslisten	64,0%	-65,0%	-26,8%	-80,2%	-64,0%	22-26

På tværs af partierne er det, som man kunne forvente ud fra det overordnede resultat, modellen "åbne grænser, lukkede kasser", der har størst støtte i befolkningen. Det mest interessante er, at DF vælgere faktisk er den gruppe, som er mest positive overfor modellen. Da denne model vil tillade mere indvandring, men mindske udbetaling af ydelser, indikerer dette, at store grupper af DF-vælgere i stor grad er modstandere af indvandring ud fra økonomiske betragtninger. Selvom en generel modstand mod "fremmede" findes blandt vælgere, er denne måske nok mindre end ofte antaget. Partiet er også det eneste, der kan mønstre et flertal, som er tilhængere af golfstatsmodellen. Kun iblandt SF og Enhedslistens vælgere er der et flertal mod modellen "åbne grænser, lukkede kasser". Det er også blandt disse partiers vælgere samt blandt De Radikales vælgere, at der er et flertal for at udlændingepolitikken slækkes. Ikke overraskende er der et stort flertal af Dansk Folkepartis vælgere, der er enige i, at vi skal have mindst mulig indvandring. Måske en smule overraskende er der også et lille flertal af Venstres

⁵ Dette er relevant for at vurdere hvor sikkert svaret er. De mindre partier har færre respondenter, og resultaterne for disse partier er derfor behæftet med større usikkerhed. Den overordnede svarprocent på de enkelte spørgsmål ligger højt på mellem 93 – 97 procent.

vælgere, der deler denne holdning. Dog er Venstres vælgere primært tilhængere af modellen "åbne grænser, lukkede kasser".

Hvilke modeller opfattes som en stramning og hvilke som en slækkelse af vælgerne?

Det er også interessant, at der er en negativ sammenhæng mellem at være enig i, at indvandringspolitikken skal slækkes og at støtte de andre modeller, mens der er en positiv sammenhæng mellem at ville lukke grænserne mest muligt, og være tilhænger af de andre modeller.

Det kan ud fra datamaterialet ikke med sikkerhed siges, hvad dette skyldes, men det indikerer dog, at de tre modeller (1, 2 og 3) af respondenterne i et vist omfang ses som metoder til at holde uønsket indvandring ude, og ikke blot metoder til at tillade større indvandring. En mulighed er dog, at befolkningen ikke blot er opdelt i to grupper, der er henholdsvis positive eller negative overfor indvandring, men at de to grupper også opfatter indvandringsspørgsmålet langs to forskellige dimensioner. Den (primært borgerlige) gruppe, der har støttet regeringens udlændingepolitik, har i stort omfang gjort dette ud fra økonomiske overvejelser, og man er derfor positiv overfor modeller, der tillader indvandring, men fokuserer på at mindske indvandringens økonomiske byrder. Det kan således også tænkes, at den generelle modstand mod fremmede blandt dele af DF og regeringspartiernes vælgere kunne mindskes, såfremt den økonomiske byrde ved indvandring fra ikke-vestlige lande blev mindsket eller fjernet helt. Gruppen af primært venstreorienterede respondenter, som er modstander af begrænsningen af indvandringen, fokuserer mere på indvandring som værdipolitisk område, og er derfor utilbøjelige til at acceptere modeller, der stiller indvandrere overfor økonomiske krav eller restriktioner. Samtidigt vil "åbne grænser, lukkede kasser" og "gæstearbejdermodellen" gøre op med princippet om universalisme, hvor alle uanset opholdsstatus og socialgruppe modtager samme høje ydelser fra det offentlige.

Gruppen, der generelt vil slække indvandringspolitikken, rangerer modellen, der sorterer indvandrere på kvalifikationer, højest. Grunden til at denne model er mere spiselig, for de vælgere der generelt ønsker en slækkelse, er muligvis, at denne, jævnfør det ovenstående, ikke i samme grad gør op med princippet om universalisme, idet der i denne model ikke ligger en mindskelse af mulighederne for at modtage offentlige ydelser. Til gengæld er kvalifikationsmodellen paradoksalt nok den af de tre modeller, der indeholder den største direkte kontrol med hvem, der kommer ind i landet, og det er derfor den model, der på denne dimension ligger fjernest en slækkelse.

Omvendt er der relativ stor opbakning til "gæstearbejdermodellen" fra den gruppe, der ønsker at lukke kassen helt i. Dette kan skyldes, at denne model må forventes både at være mest økonomisk fordelagtig for landet, og ikke stiller krav om en tilpasning af de danske samfund til indvandrerens eventuelle kulturelle og værdimæssige karakteristika.

Der er ikke stærk sammenhæng mellem andre baggrundsvariabler og holdningen til de tre modeller. Som i andre undersøgelser ses det dog, at det er de ældste, som er mest negative overfor indvandringen generelt, og samtidig er de højere uddannede generelt mere positive. Interessant nok er der også forskel mellem regionerne, idet respondenterne i Region Syddanmark og Region Sjælland er de mest negative overfor indvandring.

Konklusion

Den danske udlændingedebat har i lang tid været endimensionel og fokuseret på, hvorvidt den danske indvandringspolitik ønskes strammet eller ej, og i denne forbindelse hvilke muligheder Danmark har for at gøre dette. Bliver man langs denne ene dimension, viser resultaterne i dette notat, at der i befolkningen hverken er flertal for en slækkelse af indvandringspolitikken eller for at forfølge en politik, som mindsker indvandringen mest muligt.

Det grundlæggende dilemma i indvandringsdebatten er, at det ikke er muligt både at have åbne grænser og en generøs velfærdsmodel. I et sådant system fører indvandring til stadig større offentlige udgifter og relativt færre til at betale dem. Såfremt man ønsker at profitere på

indvandring, er det derfor nødvendigt at undersøge alternative modeller, og ikke mindst at få afdækket hvilke modeller, der kan skabe opbakning til i befolkningen.

Af de tre præsenterede modeller, kvalifikationsmodellen, ”åbne grænser, lukkede kasser” og golfstatsmodellen er det kun ”åbne grænser, lukkede kasser”, der kan mønstre et flertal. Det lader således til, at en sådan markedsregulering, hvor indvandrere får adgang til det danske arbejdsmarked, men ikke til sociale ydelser, møder opbakning i det danske samfund. Dette resultat er interessant, fordi det indikerer, at modstanden mod indvandringen primært hænger sammen med indvandreres træk på offentlige kasser. Dette gælder også for Dansk Folkepartis vælgere, som faktisk er den gruppe af vælgere, der er mest støttende overfor modellen ”åbne grænser, lukkede kasser”. Det tyder således på, at en sådan model, der gør op med universalismen i den danske velfærdsstat, kan være en farbar politisk vej frem. En sådan model udmærker sig tillige ved, at den sikrer tilgang af arbejdskraft til de danske virksomheder, mindsker de offentlige udgifter til indvandring, og ikke mindst nyder opbakning i den danske befolkning. En biefekt af en sådan model kunne også være, at indvandrere kom til at føle sig mere velkomne i det danske samfund, fordi de ikke i så høj grad som gruppe vil risikere at blive stigmatiseret som sociale klienter.