

Til
Udlændinge-, Integrations- og Beskæftigelsesministe-
riet

4.08.2015

**Bemærkninger til forslag til Lov om ændring af lov om aktiv soci-
alpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationslo-
ven og forskellige andre love (Indførelse af en integrationsydelse,
ændring af reglerne om ret til uddannelses- og kontanthjælp mv.) L2**

Ovennævnte lovforslag er sendt i høring samtidig med fremsættelse af lovforslaget d.3.juli 2015. Dansk Flygtningehjælp skal stærkt beklage at lovgiver har valgt ikke at sende et udkast af lovforslaget i høring inden fremsættelse. Begrundelsen er, at man ønsker lovforslaget vedtaget hurtigst muligt. Hvis høringsprocessen bliver illusorisk berøves lovgivningsmagten muligheden for at udnytte høringsparters viden og erfaring til at kvalificere og præcisere lovgivningsinitiativer.

Dansk Flygtningehjælps bemærkninger i det følgende er opdelt i 1) generelle bemærkninger, 2) beskæftigelseseffekter, 3) forskelsbehand-
ling og diskriminationsspørgsmål, 4) dårligere vilkår for integration og
5) bemærkninger til enkelte elementer i lovforslaget.

1) Generelle bemærkninger:

Det fremgår af lovbemærkningerne, at de foreslåede nye regler om integrationsydelse dels har til formål at gøre det mindre attraktivt at søge asyl i Danmark, dels at gøre det mere attraktivt at arbejde og bidrage til det danske samfund.

Dansk Flygtningehjælp er fuldstændig enig i målsætningen om, at flere skal have mulighed for at arbejde, men mener ikke, at de foreslåede forringelser af de økonomiske vilkår for flygtninge og familiesammenførte vil have en nævneværdig positiv effekt på beskæftigelsen.

I forhold til at nå målsætningen om at begrænse antallet af asylansøgere, mener Dansk Flygtningehjælp ikke, at der på nuværende tidspunkt er evidens for, at niveauet for forsørgelsesydelse på sigt vil ha-

ve nævneværdig indflydelse på, hvor flygtninge ender med at søge asyl. Herudover er det vores generelle opfattelse, at enkeltstaters bestræbelser på at begrænse asylansørgertallet i eget land i sig selv hverken vil kunne bidrage positivt til en bedre fordeling af flygtninge på europæisk plan/verdensplan eller bidrage til at forpligtelsen til at beskytte flygtninge løftes bedre samlet set.

Vi har endelig en række betænkeligheder ved de sociale konsekvenser og vurderer, at forslaget frem for at skabe ligestilling kan medføre en opdeling af samfundet, hvor udlændinge, herunder flygtninge, får ringere livsvilkår og muligheder end andre borgere i Danmark. Det er ikke vores opfattelse, at ringere livsvilkår vil være medvirkende til at skabe grundlag for en positiv og frugtbar integration. Hverken for den enkelte borger eller for samfundet som helhed.

2) **Beskæftigelseseffekter:**

Dansk Flygtningehjælp finder intet grundlag for at kunne konstatere, at nyankomne flygtninge og familiesammenførte, skulle være mindre motiverede end andre borgere for at indtræde på det ordinære arbejdsmarked og blive fuldt selvforsørgende.

Tal fra Danmarks Statistik viser bl.a. etniske danskere og ikke-vestlige indvandrere og efterkommeres værdier i forhold til selvforsørgelse. Præsenteret for udsagnet "Man har en pligt over for samfundet til at arbejde hvis man kan" erklærer **88,7 % af de adspurgte ikke-vestlige indvandrere og efterkommere sig helt enige i udsagnet**. Blandt etniske danskere er 84,6 % enige ifølge undersøgelsen.

http://vbn.aau.dk/files/214457062/Pol_analyse.pdf

Dansk Flygtningehjælp er bekendt med den store overledighed, der er blandt målgruppen, men finder ikke evidens for, at årsagen til dette udelukkende kan findes i individuelle motivationsfaktorer.

Dansk Flygtningehjælp vil gerne understrege, at - uanset vurdering af de foreslåede regler om økonomisk hjælp - kræver en bedre beskæftigelse for flygtninge og indvandrere en indsats fra alle parter. Bedre beskæftigelse kan ikke alene opnås gennem regulering af de arbejdssøgendes adfærd og vilkår.

Det vil sige, at arbejdsgivere både offentlige og private, fagforeninger, offentlige myndigheder, jobcentre, uddannelsesinstitutioner, borgere i lokalsamfundet og frivillige kræfter må bidrage i en forstærket indsats for at opnå de ønskede effekter.

Dansk Flygtningehjælp ser gerne, at arbejdsmarkedets parter snarest muligt sætter sig sammen for at se på hvilke løsninger, der kan bidrage til at hjælpe flygtninge hurtigst muligt i beskæftigelse og selvforsørgelse.

Dansk Flygtningehjælp er som nævnt enig i målsætningen om, at flygtninge mv. kommer hurtigst muligt i *varig* beskæftigelse, en overbevisning vi som sagt mener at dele med de personer, der omfattes af lovforslaget. Vi finder samtidig, at en beskæftigelses- og integrationsindsats også må være ambitiøs på den lange bane og sikre at der samtidig skabes mulighed for mobilitet på arbejdsmarkedet for målgruppen.

Rockwool Fondens forskningsenhed (2012) har gennemført en analyse af den daværende starthjælps betydning for flygtnings levevilkår og beskæftigelse. Rapporten konkluderer, at starthjælpen havde en (begrænset) effekt på beskæftigelsesfrekvensen for nyankommne flygtninge. Efter 4 års ophold, var der ifølge rapporten således en positiv beskæftigelseeffekt på 12 procentpoint. Den konkluderede samtidig, at der var en indikation på, at effekten på længere sigt ville være yderligere begrænset. I 2007 undersøgte Det Økonomiske Råds formandskab ligeledes starthjælps virkning og pegede i den sammenhæng på, at beskæftigelseeffekten var tæt på nul. Den samlede beskæftigelseeffekt af starthjælpen er således usikker og i bedste fald begrænset.

Uanset beskæftigelseeffekten må denne holdes op mod de omkostninger der er ved, at ganske mange personer og familier skal leve på en nedsat ydelse i ganske lang tid.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at de "adfærdsmæssige konsekvenser ved indførelsen af integrationsydelsen" skønnes at indebære en strukturel styrkelse af beskæftigelsen på i alt 400 fuldtidspersoner, når integrationsydelsen er fuldt indfaset.

Vi vil gerne opfordre til, at man i den videre behandling af lovforslaget redegør nærmere for, hvordan man er kommet frem til dette tal.

3) Integrationsydelsen skaber dårligere vilkår for integration

Dansk Flygtningehjælp finder ikke, at den meget begrænsede beskæftigelseeffekt kan legitimere de konsekvenser, den meget lave integrationsydelse vil have for de personer og familier for hvem, det ikke lykkedes at komme i beskæftigelse.

Ovennævnte rapport fra Rockwool Fondens forskningsenhed (2012) dokumenterer også, at alle de familietyper, der modtog starthjælp, var fattige i relativ forstand, idet deres nettoindkomst lå under de forskellige standardgrænser for, hvornår man kan betegnes som værende fattig. Der var således udelukkende råd til at bo og spise men ikke til noget som helst andet.

Dansk Flygtningehjælp skal yderligere gøre opmærksom på, at det samtidigt fremsatte lovforslag om indførelse af optjeningsprincip for ret til børnetilskud mv., forværrer de ramte familiers økonomiske situation yderligere. Hertil kommer den foreslåede bemyndigelse til at indføre et loft over særlig støtte til boligudgifter og integrationsydelse på 70 % af dagpengesatsen.

Vi vil gerne opfordre til, at man under lovbehandlingen fremlægger beregninger, der viser de samlede konsekvenser af ovenstående.

Dansk Flygtningehjælp finder generelt, at der er grund til at være bekymret for, at de forringede økonomiske vilkår vil have negative konsekvenser for deltagelsen i det sociale liv i det omgivende samfund og dermed skabe dårligere vilkår for integrationen. De berørte personer og familier, vil være tvunget til at søge om hjælp til selv små men nødvendige enkeltudgifter, eksempelvis udgifter til medicin, tandbehandling, vintertøj til børn, transportudgifter, varme mv. Samtidig vil de lave rådighedsbeløb give kommunerne vanskeligheder med at anvise boliger til en husleje, der kan betales med en integrationsydelse. For den enkelte er det stigmatiserende at søge om enkeltydelser, og det kan være med til at cementere de berørte personer i en klientrolle. Samtidig er det administrativt krævende for kommunen af skulle forvalte de foreslåede bestemmelser, der kan medføre en markant stigning i ansøgninger om enkeltydelser mv.

Vedhæftet dette høringssvar, er et notat udarbejdet af Center for Udsatte Flygtninge (Dansk Flygtningehjælp). Notatet beskriver hvilke konsekvenser en lav integrationsydelse har for (nyankomne) flygtninge.

4) Forskelsbehandling og diskriminationsspørgsmål

Optjeningsprincippet og integrationsydelsen skal formelt også gælde danske statsborgere med længere udlandsophold, men må reelt antages kun at få betydning for et yderst begrænset antal danskere med

længere ophold i udlandet bag sig. Indførelsen af integrationsydelse må imidlertid som starthjælpen forventes primært at ramme borgere med anden etnisk baggrund end dansk. Dertil kommer, at den eksplícitte udmelding i bemærkningerne er, at formålet med integrationsydelsen, er at gøre det mindre attraktivt at søge asyl i Danmark.

UNHCR afgav i forbindelse med indførelsen af starthjælp og introduktionsydelse et høringssvar i marts 2002, hvoraf det bl.a. påpeges, at flygtninge mangler de netværk i form af familie og venner, der eventuelt kan hjælpe og kompensere for den lave indkomst, en hjælp som danske statsborgere normalt kan regne med. UNHCR fandt det derfor ikke rimeligt at sammenligne (nyankomne) flygtninge med danske statsborgere. Konkluderende hed det i høringssvaret, at UNHCR ”*stiller spørgsmålstegn ved, den logiske begrundelse og lovligheden af denne (starthjælp og introduktionsydelse) bestemmelse i lovforslaget*”.

Bestemmelserne i andre internationale konventioner, jf. nedenfor, udelukker som udgangspunkt ikke, at et lands borgere stilles bedre end udlændinge, der opholder sig i landet. Men bestemmelserne i Flygtningekonventionens artikel 23 om flygtnings ligestilling med et lands egne statsborgere med hensyn til offentlig hjælp og understøttelse kræver særskilte overvejelser i den samlede vurdering af forholdet til internationale konventioner, herunder bl.a. en afklaring af, hvilke danske borgere, der skal sammenlignes med: danske borgere med ophold i udlandet bag sig, eller herboende, der ikke kan forsørge sig selv. I forlængelse af UNCHR's vurdering af den tidligere starthjælp mener Dansk Flygtningehjælp, at det må betvivles, om man ved indførelse af integrationsydelsen kan sammenligne med danskere med udlandsophold. Udover forskellen i social situation i et nyt land har flygtninge ikke frit valg i forhold til opholdsland. De har ikke frivilligt valgt flugten og kan ikke vende tilbage uden risiko for forfølgelse.

De nye regler skal endvidere overvejes i forhold til diskriminationsforbuddet i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (artiklerne 2, 9 og 11) og FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination. Diskriminationsbestemmelserne i disse konventioner omfatter også såkaldt indirekte diskrimination, det forhold at en regel formelt omfatter alle men i praksis betyder forskelsbehandling på grundlag af race, hudfarve, afstamning, national eller etnisk oprindelse.

I lovforslagets bemærkninger omtales Højesterets dom i februar 2012, hvor starthjælpen blev vurderet i forhold til grundlovens bestemmelser (§75, stk.2) og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (artikel 14). På linje med Institut for Menneskerettigheder, jf. instituttets bemærkninger til L2 d.7. juli 2015, vil Dansk Flygtningehjælp gerne gøre opmærksom på, at denne højesteretsdom vedrørte en situation før indførelsen af optjeningsprincip for børnefamilieydelse m.v.

I forhold til de aktuelle lovforslag (L2 og L7) mener Flygtningehjælpen yderligere, at det må tages i betragtning, at der udover genindførelse af optjeningsprincippet for børneydelserne for flygtninge samtidig foreslås en begrænsning i den mulige støtte til høje boligudgifter efter aktivloven.

Dansk Flygtningehjælp vil på linje med Institut for Menneskerettigheder opfordre til, at regeringen i den videre lovbehandling fremlægger de oplysninger, der er nødvendige for en samlet vurdering af forholdet til Grundloven og internationale konventioner.

5) Bemærkninger til de enkelte elementer i lovforslaget:

Tillæg til integrationsydelse efter bestået Prøve i Dansk 2

Det fremgår af lovforslaget, at det efter ansøgning skal være muligt at opnå et tillæg på 1500 kr. til integrationsydelsen. Dette kan ske, hvis personen har "udvist vilje til at læse dansk" og har bestået en Prøve i Dansk 2.

Hvis man ønsker at fastholde ovenstående, finder Dansk Flygtningehjælp det u hensigtsmæssigt og demotiverende, at de personer, der er indplaceret på Danskuddannelse 1 og i forlængelse af dette afslutter danskuddannelsen med en Prøve i Dansk 1, ikke ved at demonstrere den samme vilje kan opnå samme tillæg.

Kursisten selv har ingen indflydelse på, hvilken danskuddannelse vedkommende bliver indplaceret på. Denne beslutning er udelukkende baseret på en pædagogisk vurdering foretaget på den relevante sprogskole på baggrund af kursistens erhvervede kompetencer i forhold til sprog, uddannelse, mv., inden kursisten kommer til Danmark.

Om man afslutter med Prøve i Dansk 1 eller Prøve i Dansk 2, har således intet med "vilje til at lære dansk" at gøre.

Dansk Flygtningehjælp varetager under subbrandet Lærdansk danskuddannelse i 22 kommuner. Vi varetager gennem de kommunale kontrakter 25 % af danskuddannelsen i Danmark, og har på årsbasis 15.000 udlændinge som kursister.

Tal fra 2014 viser, at de kursister der deltager i danskundervisning på "Lær Dansk", gennemsnitligt er ca. 2 år om at gennemføre en Danskuddannelse 2. Der er altså tale om en relativt lang periode, inden der vil være mulighed for at opnå tillægget. Dertil kommer, at når personen først har bestået en Prøve i Dansk 2, er vedkommendes sproglige kompetencer så stærke, at man må formode, at det ikke længere er den sproglige barriere, der er den primære i forhold til indtræden på arbejdsmarkedet. Hvis sprogbonussen skal have den angivne motiverende effekt, bør niveauet for, hvornår den kan opnås, være lavere og som nævnt også omfatte kursister, der deltager på danskuddannelse 1.

Dispensation fra bestået Prøve i Dansk 2 og tillæg

Det fremgår af lovforslaget, at der skal indføres en dispensationsmulighed for bestået Prøve i Dansk 2. Personer der er lægeligt diagnosticeret med funktionsnedsættelser, der betyder, at de ikke er i stand til at deltage i undervisningen og/eller bestå den afsluttende prøve, skal kunne dispenseres fra kravet, og alligevel kunne opnå tillægget på 1500 kr. om måneden.

Det fremgår af lovforslaget, at ansøger selv skal anskaffe den nødvendige lægeerklæring og betale eventuelle udgifter herved.

Dansk Flygtningehjælp finder det problematisk, at man stiller krav om egenbetaling for denne form for dokumentation, særligt set i lyset af den væsentligt forringede økonomiske situation, de berørte personer står i, hvis lovforslaget gennemføres.

Det er uklart, hvilken konsekvens dette vil have i praksis, men vi vil gerne opfordre lovgiver til at redegøre for, hvorvidt dette krav om egenbetaling, kan være i strid med FN's Handicapkonvention.

Ydelsens sammensætning – mulighed for supplerende indtægt

Der fremgår af de foreslåede bestemmelser, at integrationsydelsen vil være på niveau med statens uddannelsesstøtte (SU), inspireret af "uddannelseshjælpen".

De studerende, der modtager SU, har et såkaldt "fribeløb" – penge, de må tjene ved siden af deres SU uden, at lønindtægten har indflydelse på udbetalingen. Det laveste fribeløb lyder i 2015 på 7510 kr. om måneden, og der kan tjenes helt op til 11.845 kr. om måneden på en vidergående uddannelse.

Dette fribeløb gør det muligt for de studerende at supplere den relativt lave SU-indtægt. Hertil kommer muligheden for lavtforrentede studielån, muligheden for rabat på transportudgifter mv.

Disse muligheder for at opnå en bedre økonomisk situation for studerende, skal bl.a. ses i lyset af erkendte vanskeligheder ved at klare sig for den relativt lave SU-støtte.

Hvis lovgiver havde fremlagt en konsekvent overførsel af SU-systemet, burde de berørte borgere således opnå samme ret til at have et fribeløb, optage lavtforrentede lån mv. Dette ville potentielt kunne mindske de økonomiske konsekvenser for de flygtninge der har mulighed for at finde et (deltids-)arbejde, ligesom vi mener, at det vil være integrationsfremmende i sig selv, da den økonomiske gevinst vil være umiddelbart større, selv med få arbejdstimer om ugen.

Selv et deltidsarbejde vil for nyankomne arbejdsmarkedsparate flygtninge, være væsentligt beskæftigelsesfremmende. Derudover vil det lette administrationen af beregning af ydelsen, idet man ikke skal modregne evt. lønindtægt i integrationsydelsen for at kunne konstatere hvilket supplerende beløb, der skal udbetales.

Arbejdsindtægt før fradrag i integrationsydelsen

Det fremgår af lovforslaget, at der ved beregningen af integrationsydelsen, skal ses bort fra et beløb på 25,38 kr. (satsen i 2015) pr. udført arbejdstime – i lighed med det der gælder for uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere.

Da man i 2002 indførte reglerne om starthjælp og introduktionsydelse, vedtog man i modsætning til ovenstående, at personer omfattet af disse ydelser skulle kunne beholde et væsentligt højere beløb pr. arbejdstime end øvrige kontanthjælpsmodtagere (28 kr. mod 11 kr. pr. time – satser i 2002) Argumentet herfor var yderligere at fremme tilskyndelsen til at søge arbejde, herunder også deltidsarbejde.

Dansk Flygtningehjælp vil foreslå, at man, såfremt man vedtager integrationsydelsen, samtidig overvejer at indføre en væsentlig højere timesats ved lønarbejde for personer, der modtager integrationsydelse.

Visitationskategorier og aktivitetstillæg

Det fremgår af lovforslaget og bemærkningerne, at personer der modtager integrationsydelse, ikke skal kunne modtage aktivitetstillæg. Begrundelse er, at dette vil give et økonomisk incitament til hurtigst muligt at blive integreret på det danske arbejdsmarked.

Det fremgår ligeledes, at man ikke vil ændre i visitationskategorierne for personer omfattet af den nye integrationsydelse. De skal således fortsat også visiteres på baggrund af deres uddannelses- og/eller jobparathed.

I det nuværende kategoriseringssystem findes som bekendt visitationskategorien "aktivitetsparat" for personer med *problemer udover ledighed*. Efter de gældende regler for personer, der modtager kontant- og/eller uddannelseshjælp og er under 30 år, kan der ydes aktivitetstillæg, således at ydelsesniveauet bliver ligeså højt som kontanthjælpssatsen for de over 30-årige.

Det nuværende aktivitetstillæg, der supplerer en lav(ere) ydelse for de mest udsatte ledige, ønsker lovgiver altså ikke, at personer på den foreslåede integrationsydelse skal kunne modtage.

Dansk Flygtningehjælp savner en begrundelse for, hvorfor man mener, at dette økonomiske incitament vil have en effekt for de personer, der har problemer udover ledighed. Oftest vil det være netop disse problemer der gør, at personen ikke er i stand til at påtage sig et arbejde. Betragtningen om, at en lavere forsørgelsesydelse skulle afhjælpe dette, kan vi umiddelbart ikke finde belæg for.

I den forbindelse, er det væsentligt at være opmærksom på, at det ikke er kontanthjælps- eller integrationsydelsesmodtageren selv, der bestemmer, om vedkommende er aktivitetsparat, og dermed kan påvirke ydelsens størrelse. Denne visitation foretages af den pågældende kommune.

Ferieregler

Det fremgår af lovforslaget, at personer, der modtager integrationsydelse, ikke skal have ret til ferie på lige vilkår med kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere.

Dette er beklageligt, da det i praksis vil betyde, at personer der modtager integrationsydelse, potentielt kan blive afskåret fra retten til at afholde ferie i op til 7 år.

Dansk Flygtningehjælp savner en begrundelse for, hvorfor der foreslås denne forskelsbehandling af personer der modtager henholdsvis integrationsydelse, kontanthjælp og/eller uddannelseshjælp.

Loft over samlet ydelse i forbindelse med § 34 støtte

Ifølge bemærkninger til lovforslaget, foreslås det, at den fastsatte bemyndigelse i aktivlovens § 34, anvendes til at indføre et loft over særlig støtte til boligudgifter og integrationsydelse på 70 % af højeste dagpengesats.

Kombineret med den foreslåede lave integrationsydelse må det efter vores vurdering forventes, at det fremover vil blive meget vanskeligt for landets kommuner at finde passende boliger til nye flygtninge. Det vil derudover som tidligere nævnt blive vanskeligt for disse personer at kunne afholde ret mange udgifter udover denne husleje.

Dansk Flygtningehjælp finder det derfor beklageligt, at man allerede på nuværende tidspunkt overvejer yderligere at begrænse flygtningenes muligheder for at få en hverdag til at hænge sammen.

Kommentarer til ikrafttrædelsesbestemmelserne

Det fremgår af lovforslagets § 15 stk. 4, at loven ikke finder anvendelse for personer, der har lovligt ophold her i riget før lovens ikrafttræden.

Det fremgår af lovforslagets § 15 stk. 5, at loven dog finder anvendelse for udlændinge med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 *som kommunen overtager ansvaret for* fra og med d. 1. september 2015.

Det fremgår derudover af bemærkningerne til ovenstående, at loven finder anvendelse for personer, der er registreret på såkaldt "høj vej-

kode" i CPR, og som kommunen ikke endnu har overtaget ansvaret for ved lovens ikrafttræden.

Dansk Flygtningehjælp finder det uklart præcis hvilken dato, den enkelte flygtning skal forholde sig til for at konstatere, hvilket regelsæt vedkommende er omfattet af.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Andreas Kamm'.

Andreas Kamm, generalsekretær

Dansk Flygtningehjælp

E-mail: andreas.kamm@drc.dk . Direkte telefon: 33735130