

Udarbejdet af: Center for Udsatte Flygtninge

## Viden om effekter af lav integrationsydelse til flygtninge

06.07.15

### Indhold

Introduktion.....	1
Sammenfatning.....	2
Danmark som destinationsland.....	3
Lave ydelser og beskæftigelse .....	3
Fattigdom og marginalisering.....	5
Litteratur.....	6

## Introduktion

Integrationsydelsen, der forventes at træde i kraft d. 1. september 2015, har til formål at gøre det mindre attraktivt at søge asyl i Danmark og skabe større incitament for den enkelte flygtning til at arbejde og blive integreret i det danske samfund.<sup>1</sup>

I lyset af disse formål præsenterer dette notat den viden og forskning, der findes om sandsynlige effekter af integrationsydelsen. Notatet baserer sig på et tidligere notat om starthjælpen – udarbejdet af Center for Udsatte Flygtninge i 2008<sup>2</sup> – og inddrager desuden nyere forskning og undersøgelser.

---

<sup>1</sup> *Straksindgreb på asylområdet – ny integrationsydelse til nyankomne udlændinge*, pressemeddelelse på vegne af Udlændinge-, Integrations-, og Boligministeriet, 1. juli 2015.

<sup>2</sup> Center for Udsatte Flygtninge, *Økonomiske incitament fremmer integrationen for få, men skaber fattigdom og marginalisering for flertallet*, 2008.

Den forskning, der præsenteres i dette notat, tager hovedsageligt udgangspunkt i analyser af den introduktionsydelse/starthjælp, der var gældende i perioden 2002-2011, og som havde satser sammenlignelige med den i 2015 introducerede integrationsydelse.

Tabel 1 Eksempler på månedlige ydelser før skat, dkk

	Starthjælp, 2011	Integrationsydelse, 2015 <sup>3</sup>
Enlig uden børn	5.367/6.472 (under/over 25 år)	5.945
Par med 2 børn	13.418 <sup>4</sup>	16.638

Borgere på starthjælp havde frem til 2011 på linje med andre borgere ret til børnefamilieydelse og børnetilskud. Dette er indregnet i de analyser, der ligger til grund for den i dette notat præsenterede forskning. Det optjeningsprincip, der er en del af regeringens asylaftale præsenteret i juli 2015, betyder, at nyankomne borgere på integrationsydelse ikke har ret til fuld børnefamilieydelse og børnetilskud.

## Sammenfatning

Overordnet viser eksisterende viden og forskning, at:

- Der er intet forskningsmæssigt belæg for, at der skulle være en sammenhæng mellem størrelsen på flygtninges forsørgelsesydelse og flygtninges destinationsland.
- Lave integrationsydelser har en begrænset beskæftigelsesmæssig effekt for en mindre gruppe af flygtninge. For de mange, der ikke er arbejdsmarkedsparate, har det ingen beskæftigelsesmæssig effekt.
- Lave ydelser medfører fattigdom og marginalisering for størstedelen af flygtninge, hvilket har negative konsekvenser for integrationen og muligheden for at deltage som aktive medborgere i det danske samfund. Fattigdom og marginalisering rammer både børn og voksne.

<sup>3</sup> Det fremgår af den fremlagte asylaftale, at det skal være muligt for personer, efter ansøgning, at opnå et tillæg på 1.500 kr. til integrationsydelsen. Dette kan ske, hvis personen har "udvist vilje til at læse dansk" og har bestået en Prøve i Dansk 2. Det er her værd at bemærke, at det i snit tager omkring 2 år at gennemføre en danskuddannelse 2 og bestå prøven. Dertil kommer, at når personen først har bestået en Prøve i Dansk 2, er vedkommendes sproglige kompetencer så stærke, at de indebærer mulighed opnå ordinær beskæftigelse, hvorefter tillægget bliver irrelevant.

<sup>4</sup> Borgere på starthjælp havde i tillæg hertil frem til 2011 på linje med andre borgere ret til børnefamilieydelse og børnetilskud. Det optjeningsprincip, der er en del af regeringens asylaftale præsenteret i juli 2015, betyder, at nyankomne borgere på integrationsydelse ikke har ret til fuld børnefamilieydelse og børnetilskud.

## Danmark som destinationsland

Der er begrænset viden om, hvad der gør, at flygtninge søger mod eller ender i bestemte lande. Det er et felt, som i sagens natur er vanskeligt at undersøge, ligesom flygtnings ruter i høj grad er præget af tilfældigheder. Den begrænsede forskning, der er lavet, peger på, at det særligt er tilstedeværelsen af sociale netværk, familie og diasporasamfund, der kan have betydning for, hvor flygtninge søger hen.<sup>5</sup> Ligeledes har et overordnet billede af et land som fredeligt, demokratisk og velstående betydning.

Der er ingen undersøgelser, hvor data underbygger en formodning om, at størrelse på forsørgelsesydelse har betydning for flygtnings destinationsland.

## Lave ydelser og beskæftigelse

Undersøgelser af starthjælpens betydning for flygtninge og indvandreres beskæftigelse viser en lille effekt for den samlede gruppe af flygtninge.

Regeringens egne beregninger når frem til, at indførelsen af integrationsydelsen vil øge arbejdsudbuddet i Danmark med 400 fuldtidsstillinger.

En undersøgelse fra Rockwool Fondens Forskningsenhed fra 2007 har sammenlignet to grupper af personer, som kom til Danmark henholdsvis før og efter, starthjælpen blev indført i 2002, og set på, hvor mange der var i arbejde efter knap halvandet år. Af den gruppe, der var på starthjælp, var 14 procent kommet i arbejde, mens det tilsvarende tal for kontanthjælpsgruppen var ni procent.<sup>6</sup> Starthjælpen tilskrives forskellen på fem procentpoint. En tilsvarende analyse fra 2012 viser en positiv beskæftigelseseffekt for personer efter fire års ophold i Danmark på 12 procentpoint.<sup>7</sup> Forskellene mellem de to tal er influeret af beskæftigelsesniveauet de enkelte år, og beskæftigelseseffekten modereres desuden af, at forskellene i stigning i beskæftigelsesfrekvensen er aftagende over tid.

---

<sup>5</sup> Martin Lemberg-Petersen, post.doc ved Advanced Migration Studies, Københavns Universitet, i *P1 Orientering*, d. 9. juni, 2015, <http://www.dr.dk/radio/ondemand/p1/orientering-2015-06-09/#!/01:30:31>.

Se også eks.: Crawley, *Chance or choice? Understanding why asylum seekers come to the UK*, Swansea University and the Refugee Council, 2010.

<sup>6</sup> Nyt fra Rockwool Fondens Forskningsenhed, april 2007.

<sup>7</sup> Rockwool Fondens Forskningsenhed, *Starthjælpens betydning for flygtnings levevilkår og beskæftigelse*, Syddansk Universitetsforlag, 2012, s. 37-38.

Beskæftigelseseffekten er størst for unge, enlige mænd, og langt mindre for andre grupper af flygtninge.<sup>8</sup>

Det Økonomiske Råds Formandskab har også undersøgt starthjælpens virkning. I modsætning til Rockwool Fondens Forskningsenhed peger vismændene på, at starthjælpens effekt i forhold til at få flygtninge i arbejde er tæt på nul i de første to år, flygtningene er i landet.<sup>9</sup>

Rockwool Fondens analyse fra 2012 viser desuden, at 69 procent af flygtninge i perioden med starthjælp ikke havde nogen lønindkomst de første to år – efter fire år var andelen uden lønindkomst 48 procent. En stor del af flygtningene lever altså af den lave ydelse alene i en længere periode.

Erfaringer og undersøgelser peger på, at det ikke er manglende incitamenter, men flygtninges arbejdsevne og arbejdsmarkedsparathed, der spiller en afgørende rolle i forhold til beskæftigelse. En CASA-undersøgelse fra 2011 af flygtninge på langvarig starthjælp konkluderer:

*”Flygtninge på langvarig starthjælp mangler ikke arbejdsvilje. De mangler især de helbredsmæssige forudsætninger for at kunne arbejde.”<sup>10</sup>*

Flygtninges arbejdsmarkedsparathed influeres således ikke alene af, at deres muligheder for beskæftigelse er begrænset af manglende sprogkundskaber og kompetencer, der ikke matcher det danske arbejdsmarkeds behov. Det anslås, at 30-50 procent af nyankomne flygtninge er traumatiserede,<sup>11</sup> hvilket påvirker arbejdsevnen, ligesom det også har sociale, indlæringsmæssige og øvrige helbredsmæssige konsekvenser for den enkelte og dennes familie. En betragtelig del af nyankomne flygtninge er således ikke i stand til umiddelbart at varetage et arbejde, lige gyldigt hvor en lav en ydelse, man lægger ned over dem.

---

<sup>8</sup> Rockwool Fondens Forskningsenhed, *Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse*, Syddansk Universitetsforlag, 2012.

<sup>9</sup> Rosholm, ”Får starthjælpen flere i arbejde?”, kronik i *Jyllands-Posten*, 3. april 2007.

<sup>10</sup> Johansen, Højland og Hansen, *Flygtninge på langvarig starthjælp*, CASA, 2011, s. 72.

<sup>11</sup> LG Insight, *Traumeundersøgelse – undersøgelse af indsatsen for flygtninge med traumer i Danmark*, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, 2013.

## Fattigdom og marginalisering

Undersøgelser viser, at lave introduktions- eller integrationssatser har vidtrækkende konsekvenser for de borgere, der er henvist til ydelsen. Rockwool Fondens Forskningsenhed konkluderer:

*”Starthjælpsflygtningenes levevilkår præges af fattigdom. Når skat og husleje er betalt, står modtagere af starthjælp, uanset deres familiemæssige situation, således tilbage med et beløb, som gør det helt umuligt at betale udgifter i et dansk standardbudget, også selvom budgettet [...] tager udgangspunkt i priser i discountbutikker. Mere overraskende er det måske, at for visse familietyper, specielt enlige [...] er rådighedsbeløbet så lavt at det end ikke rækker til et minimumsbudget hvor der intet – bogstaveligt talt nul kroner – bruges på transport og fritidsaktiviteter.”<sup>12</sup>*

Sådanne levevilkår har en række konsekvenser. En undersøgelse udarbejdet af CASA viser, at børn i familier på langvarig starthjælp oplever både mange materielle afsavn – bl.a. sund mad, tøj, cykel o.lign. – og sociale afsavn. De kan således være afholdt fra sociale sammenkomster, aktiviteter i børne- og unge institutioner såvel som forenings- og fritidsliv.<sup>13</sup> Og fattigdom i barndommen sætter sig spor op i voksenlivet.<sup>14</sup>

Det betyder konkret, at børn eksempelvis takke nej til at deltage i børnefødselsdage, fordi forældrene ikke har råd til at købe en gave, og mange kan ikke komme med på lejrskole.<sup>15</sup> Mange af børnene har ikke en cykel ligesom deres kammerater, de får ikke frugt og grønt med i skole, og det er ikke ualmindeligt at se børn i tøj og sko, der er for stort, så der er plads til, at de kan vokse i det. Og mange forældre ikke har råd til at lade deres børn gå i skolefritidsordninger.<sup>16</sup>

CASA-undersøgelsen finder også, at de voksne starthjælpsmodtageres fattigdom har konsekvenser. Det går ud over boligen og huslejebetaling, maden, tandpleje, transportmuligheder og sundhed (medicin) ligesom mange ledes ud i udsigtsløs gældsstiftelse. Ligeledes gør de få økonomiske ressourcer det vanskeligt at indgå i fællesskaber og sociale aktiviteter i det

---

<sup>12</sup> Rockwool Fondens Forskningsenhed, *Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse*, Syddansk Universitetsforlag, 2012, s. 37-38.

<sup>13</sup> Johansen, Højland og Hansen, *Flygtninge på langvarig starthjælp*, CASA, 2011, s. 72.

<sup>14</sup> SFI, *Børn i lavindkomstfamilier*, 2015.

<sup>15</sup> Center for Udsatte Flygtninge, *Økonomiske incitamenter fremmer integrationen for få, men skaber fattigdom og marginalisering for flertallet*, 2008.

<sup>16</sup> Ibid.

hele taget, hvilket blandt andet vanskeliggør sprogindlæring og muligheder for beskæftigelse.

Ovennævnte udfordringer forstærkes af, at mange nyankomne flygtninge har en historie med tab og sorg, hvilket sammenlagt med det eksilstress, der er knyttet til at skabe sig en tilværelse i en ny kontekst, betyder, at de mangler overskud til at håndtere de økonomiske udfordringer. Dette skal ses i lyset af, at betingelser og levevilkår i Danmark er af afgørende betydning for den enkelte flygtnings evne til at bearbejde traumer og fremadrettet etablere en velfungerende tilværelse i eksil.

## Litteratur

Center for Udsatte Flygtninge, *Økonomiske incitament fremmer integrationen for få, men skaber fattigdom og marginalisering for flertallet*, 2008: [http://flygtning.dk/danmark/center-for-udsatte-flygtninge/materialer/?tx\\_damfrontend\\_pi1%5Bpointer%5D=3#test](http://flygtning.dk/danmark/center-for-udsatte-flygtninge/materialer/?tx_damfrontend_pi1%5Bpointer%5D=3#test)

Crawley, *Chance or choice? Understanding why asylum seekers come to the UK*, Swansea University and the Refugee Council, 2010: <http://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0001/5702/rcchance.pdf>

Johansen, Højland og Hansen, *Flygtninge på langvarig starthjælp*, CASA, 2011: <http://www.casa-analyse.dk/default.asp?Action=Details&Item=797>

LG Insight, *Traumeundersøgelse – undersøgelse af indsatsen for flygtninge med traumer i Danmark*, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, 2013: <http://lg-insight.dk/cases/traumeindsatsen-danmark/>

Rockwool Fondens Forskningsenhed, *Starthjælpens betydning for flygtnings levevilkår og beskæftigelse*, Syddansk Universitetsforlag, 2012: <http://www.rff.dk/publikationer/indvandring+og+integration/publication?id=1627>

Nyt fra Rockwool Fondens Forskningsenhed, april 2007: <http://www.rff.dk/files/RFF-site/Publikations%20upload/Newsletters/Dansk/Nyhedsbrev%20april%202007.pdf>

Rosholm, "Får starthjælpen flere i arbejde?", kronik i *Jyllands-Posten*, 3. april 2007: <http://www.dors.dk/oevrige-publikationer/kronikker-artikler/far-starthjaelpen-flere-arbejde>

SFI, *Børn i lavindkomstfamilier*, 2015: <http://www.sfi.dk/rapportoplysninger-4681.aspx?Action=1&NewsId=4718&PID=9267>

Martin Lemberg-Petersen, post.doc ved Advanced Migration Studies, Københavns Universitet, i *P1 Orientering*, d. 9. juni, 2015, <http://www.dr.dk/radio/ondemand/p1/orientering-2015-06-09#!/01:30:31>