

Emne: Betydning af lave ydelser til flygtninge
Afdeling: Center for Udsatte Flygtninge
Udarbejdet af: Mads Ted Drud-Jensen
Udgivet: Maj 2019

Begrænset beskæftigelsesmæssig effekt og negative sociale konsekvenser

– en sammenfatning af forskningsbaseret viden
om effekter af lave ydelser til flygtninge

Indhold

Indledning.....	2
Sammenfatning.....	4
Lave ydelser og beskæftigelse.....	6
Begrænset beskæftigelseeffekt.....	6
Konsekvenser for mænd og kvinder samt typer af jobs.....	7
Fattigdom og marginalisering.....	9
Fattigdom og dårligere trivsel.....	9
Effekter på lang sigt: Øget kriminalitet samt marginalisering af børn og unge	10

Indledning

Det går overordnet godt med beskæftigelsen af borgere med flygtningebaggrund i Danmark. Fra slutningen af 2015 til slutningen af 2018 steg andelen, der er i lønmodtagerbeskæftigelse efter 3 år i Danmark, fra 20 % til 43 %.¹ Både mænd og kvinders beskæftigelsesgrad er steget markant, men kvinderne halter samlet set efter mændene med en beskæftigelsesgrad på hhv. 19 % og 57 %.

Årsagerne til den højere andel i beskæftigelse tilskrives ofte flere forhold: De generelt gode konjunkturer og høje beskæftigelse i Danmark, mere effektive indsatser i kommunerne samt lovændringer på integrationsområdet, herunder lavere ydelser.

Den beskæftigelsesmæssige effekt af den lave integrationsydelse har været omdiskuteret. Dette notat ser på, hvad forskning og undersøgelser kan fortælle os om effekterne af integrationsydelsen.

Integrationsydelsen blev indført i 2015 med det erklærede formål at gøre det mindre attraktivt at søge asyl i Danmark og skabe større incitament for den enkelte flygtninge til at arbejde og blive integreret i det danske samfund.²

Siden indførelsen er den lave ydelse samtidig blevet kritiseret for at medføre fattigdom med negative sociale konsekvenser. I 2018 blev integrationsydelsen nedsat med 3 %, og i henhold til lov nr. 174, der blev vedtaget i februar 2019 som en udmøntning af 'paradigmeskiftet', vil integrationsydelsen pr. 1. januar 2020 blive sat yderligere ned for flygtninge med børn. Nedsættelsen med 2.000 kr. om måneden for enlige og 1.000 kr. for gifte og samlevende vil gælde for dem, der har haft ophold i Danmark i tre år og dermed optjent ret til 50% af børne- og ungeydelsen.

Center for Udsatte Flygtninge udgav i 2015 et kort notat om effekter af lav integrationsydelse til flygtninge.³ Og inden for det seneste år er der udgivet nye undersøgelser og ny forskning – fra blandt andet Institut for Menneskerettigheder, Rockwool Fonden og Dansk Flygtningehjælp – der giver ny viden om effekterne af lave ydelser for flygtninge.

¹ Det Nationale Integrationsbarometer: <https://integrationsbarometer.dk/aktuelt/7>

² *Straksindgreb på asylområdet – ny integrationsydelse til nyankomne udlændinge*, pressemeddelelse på vegne af Udlændinge-, Integrations-, og Boligministeriet, 1. juli 2015

³ Center for Udsatte Flygtninge, *Viden om effekter af lav integrationsydelse til flygtninge*, 2015

Dette notat sammenfatter den seneste viden og forskning, der findes, om effekter af lave ydelser til flygtninge (starthjælpen og integrationsydelsen) i en dansk kontekst. Notatet søger dermed at svare på, hvad vi samlet set reelt ved om beskæftigelseseffekterne og de sociale konsekvenser.

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

Tabel 1 Eksempler på månedlige ydelser før skat, dkk

	Starthjælp, 2011	Integrationsydelse, 2019
Enlige uden børn	5.367/6.472 (under/over 25 år)	6.072
Par med 2 børn	13.418 ⁴	16.996

Ovenstående tal er ikke direkte sammenlignelige, da satserne er fra hhv. 2011 og 2019. Tabellen nedenfor viser eksempler på starthjælpens og integrationsydelsens størrelse i forhold til den samtidige kontanthjælp.

Tabel 2 Eksempler på størrelsen af månedlige ydelser ift. den samtidige kontanthjælp

	Starthjælp, 2011	Integrationsydelse, 2019
Enlige over 30 år	64 %	53 %
Par over 30 år med 2 børn	50 % ⁵	55 %

⁴ Borgere på starthjælp havde i tillæg hertil frem til 2011 på linje med andre borgere ret til børnefamilieydelse og børnetilskud. Det optjeningsprincip, der i dag gælder for borgere på integrationsydelse, betyder, at man skal have boet i Danmark i seks år for at have ret til fuld børne- og ungeydelse.

⁵ Her gælder samme forhold vedr. ret børne- og ungeydelser og optjeningsprincip som i tabel 1.

Sammenfatning

Seneste forskning og undersøgelser af effekter af lave ydelser – som den tidligere starthjælp eller den nuværende integrationsydelse – for flygtninge, viser en begrænset positiv beskæftigelsesmæssig effekt på kort sigt, ingen beskæftigelsesmæssig effekt på længere sigt samt en række negative psykosociale og socioøkonomiske effekter på kort såvel som lang sigt.

Konkret viser forskning og undersøgelser fra bl.a. Rockwool Fonden, Dansk Institut for Menneskerettigheder og Dansk Flygtningehjælp følgende:

- Indførelsen af starthjælpen havde en **positiv beskæftigelsesmæssig effekt på kort sigt** for en mindre gruppe af flygtninge, men ingen beskæftigelsesmæssig effekt på længere sigt.
- Beskæftigelseseffekten på kort sigt var **positiv for mænd**, mens arbejdsmarkedstillknytningen på kort sigt blev **lavere for kvinder**, der også i mindre grad fulgte aktiviteter i integrationsprogrammet.
- Flygtninge på starthjælp fandt **i højere grad lavtlønsjobs** sammenlignet med flygtninge på kontanthjælp.
- For størstedelen af flygtninge, der står uden beskæftigelse, er konsekvensen af de lave ydelser **fattigdom**.
- Lave ydelser kan **udfordre flygtnings integration** i forhold til at lære dansk, finde et arbejde og/eller tage en uddannelse.
- Institut for Menneskerettigheder konkluderer, at nogle familier på integrationsydelse **lever under det eksistensminimum**, som staten ifølge grundloven skal sikre personer, der ikke kan forsørge sig selv.
- Familier på integrationsydelse oplever **store materielle og sociale afsavn**. Nogle mangler penge til mad og er udfordrede hvad angår udgifter til helt basale fornødenheder. Dette rammer blandt andet børnenes mulighed for at være en del af sociale netværk og aktiviteter både i og uden for skoleregion.
- Både familier og enlige på integrationsydelse har et **ekstremt lavt rådighedsbeløb**.
- De socioøkonomiske udfordringer medfører **forhøjet stress og dårligere trivsel**.

- De lavere ydelser betyder, at flere flygtninge dømmes for **kriminalitet**, typisk berigelseskriminalitet. Det gælder både kvinder og mænd.
- **Børn** af forældre, der kun har ret til den lave ydelse, kommer i mindre udstrækning i institution, de klarer sig dårligere i skolen og får kortere uddannelse.
- **Unge**, hvis forældre modtager den lave ydelse, bliver oftere dømt for kriminalitet.

Lave ydelser og beskæftigelse

Undersøgelser af starthjælpens betydning for flygtnings beskæftigelse har tidligere vist en lille effekt for den samlede gruppe af flygtninge – dvs. en positiv beskæftigelseseffekt for en lille gruppe af flygtninge, men ingen effekt for den store gruppe.⁶

De seneste analyser offentliggjort af Rockwool Fonden i 2019 sammenligner beskæftigelsen for flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, der fik opholdstilladelse umiddelbart før og efter indførelsen af starthjælpen i 2002, og ser på forskelle og ligheder over tid.⁷

Begrænset beskæftigelseseffekt

Analysen viser, at efter 1-2 års ophold i Danmark, er 22 % af gruppen på starthjælp i arbejde mod 14 % af gruppen på kontanthjælp – altså en signifikant forskel.⁸ Forskellen i beskæftigelsesgrad udjævner sig dog hurtigt over tid, og på lang sigt er der ingen forskel i arbejdstilknytningen mellem de to grupper. Forskellen er næsten forsvundet efter 5-6 år, og efter 9-10 år er der ingen forskel.

Med andre ord er der en positiv beskæftigelsesmæssig effekt for en mindre gruppe på den korte bane, men for langt størstedelen af gruppen omfattet af de lave ydelser, er konsekvensen en markant indkomstreduktion. Samlet set betyder det, at flygtningegruppen bliver Danmarks fattigste.

Der kan være flere grunde til, at størstedelen af flygtningegruppen ikke umiddelbart kan respondere på det økonomiske incitament, som de lave ydelser lægger op til. Undersøgelser peger på, at det ikke er manglende incitamenter, men flygtnings arbejdsevne og arbejdsmarkedsparathed, der spiller en afgørende rolle i forhold til beskæftigelse. Det kan være manglende dansksproglige færdigheder, erfaringer og faglige kompetencer, der ikke matcher krav og behov på det danske arbejdsmarked, eller psykosociale udfordringer, herunder traumer.

En CASA-undersøgelse fra 2011 af flygtninge på langvarig starthjælp konkluderer således, at flygtninge på langvarig starthjælp ikke mangler

⁶ Eks. Rockwool Fondens Forskningsenhed, *Starthjælpens betydning for flygtnings levevilkår og beskæftigelse*, Syddansk Universitetsforlag, 2012.

⁷ Højsgaard Andersen, Dustman & Landersø, *Lowering welfare benefits: Intended and unintended consequences for migrants and their families*, The Rockwool Foundation, 2019. Sammenfattet i: Rockwool Fonden, *Starthjælp gør flygtninge til Danmarks fattigste*, 2019.

⁸ Ibid.

arbejdsvilje, men snarere helbredsmæssige forudsætninger for at kunne arbejde.⁹ Det antages, at omkring en tredjedel af flygtninge i Danmark er berørt af traumer,¹⁰ og tal viser, beskæftigelsesgraden for flygtninge i behandling for PTSD er under 10 %.¹¹

De lave ydelser kan i sig selv også udgøre en hindring i forhold til at opnå beskæftigelse. Således oplever over halvdelen af de frivillige, som har svaret på en undersøgelse udarbejdet af Dansk Flygtningehjælp, at økonomien hos de flygtninge, de er i kontakt med, udfordrer flygtningenes integration i forhold til at lære dansk, finde et arbejde og/eller tage en uddannelse.¹²

Konsekvenser for mænd og kvinder samt typer af jobs

Rockwool Fondens seneste analyse viser, at det især er mandlige flygtninge på den lave ydelse, der kommer hurtigere i job.¹³ En analyse tilbage fra 2012 fandt endvidere, at beskæftigelseseffekten er størst for unge, enlige mænd, og langt mindre for andre grupper af flygtninge.¹⁴

For kvinder ser det anderledes ud. Her havde den lave starthjælp ingen positiv effekt på beskæftigelsen, og den betød på kort sigt markant lavere tilknytning til integrationsindsatserne.¹⁵ Andelen af kvinder med flygtningebaggrund, der står uden for arbejdsstyrken, steg således markant efter indførelsen af den lave starthjælp – 1-2 år efter indførelsen var andelen steget fra 5 % til 21 %. Det hænger sammen med, at når mændene i større grad kommer i arbejde, betyder den gensidige forsørgerpligt, at kvinderne modregnes i ydelse. Hvis ydelsen i den forbindelse bortfalder, falder kvinderne uden for integrationsprogrammet og får ikke automatisk tilbudt hjælp fra kommunerne til at finde et job. Endvidere har det betydning, at kvinder ofte får opholdstilladelse efter mændene (via familiesammenføring). Det forstærker tendensen til, at mænd tidligere opnår beskæftigelse.

⁹ Johansen, Højland og Hansen, *Flygtninge på langvarig starthjælp*, CASA, 2011.

¹⁰ LG Insight, *Traumeundersøgelse – undersøgelse af indsatsen for flygtninge med traumer i Danmark*, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, 2013.

¹¹ Sonne, *Trauma-affected refugees: Pharmacological treatment and predictors of treatment outcome*, Kompetencecenter for Transkulturel Psykiatri, ph.d. ved Syddansk Universitet, 2016.

¹² Dansk Flygtningehjælp, *"Vi tager jo drømmene fra dem" - En undersøgelse af, hvordan frivillige i Dansk Flygtningehjælp oplever, at de seneste lovændringer på udlændinge- og integrationsområdet påvirker mennesker med flygtningebaggrund*, 2018. 673 frivillige deltog i undersøgelsen.

¹³ Rockwool Fonden, *Starthjælp gør flygtninge til Danmarks fattigste*, 2019.

¹⁴ Rockwool Fondens Forskningsenhed, *Starthjælpens betydning for flygtnings levevilkår og beskæftigelse*, Syddansk Universitetsforlag, 2012.

¹⁵ Rockwool Fonden, *Starthjælp gør flygtninge til Danmarks fattigste*, 2019.

Sammenligner man gruppen af flygtninge på den lave starthjælp med flygtninge på kontanthjælp, viser det sig desuden, flygtninge på starthjælp i højere grad finder lavtlønsjobs.¹⁶

¹⁶ Ibid.

Fattigdom og marginalisering

Mens lave ydelser har en positiv beskæftigelsesmæssig effekt for en mindre gruppe på den korte bane, er konsekvensen en markant indkomstreduktion for en stor del af flygtningegruppen, som bliver blandt Danmarks aller-fattigste. Det har en række konsekvenser både på kort og lang sigt.

Fattigdom og dårligere trivsel

Rockwool Fondens Forskningsenhed har tidligere konkluderet:

”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.”¹⁷

Beregninger ift. integrationsydelsen når frem til lignende resultater. Et nyt studie udarbejdet af Institut for Menneskerettigheder (2018) konkluderer, at nogle familier på integrationsydelse lever under det eksistensminimum, som staten ifølge grundloven skal sikre personer, der ikke kan forsørge sig selv.¹⁸ Studiet viser, at familier på integrationsydelse oplever store materielle og sociale afsavn. Nogle familier mangler penge til mad og er udfordrede hvad angår udgifter til basale ting som eksempelvis transport, vintertøj, skoleudstyr og medicin. Den lave ydelse betyder endvidere, at familier kan hænge fast i dårlige midlertidige boliger, og at de har vanskeligt ved at opbygge sociale netværk og deltage i sociale aktiviteter uden for hjemmet. Og de forskellige udfordringer er gensidigt forstærkende. Dette rammer ikke mindst børnene både i og uden for skoleregion.

Sådanne forhold bekræftes af frivillige, der har deltaget i Dansk Flygtningehjælps undersøgelse af konsekvenser af lovændringer og rettighedstab. Som nogle frivillige formulerer det:¹⁹

¹⁷ Rockwool Fondens Forskningsenhed, Starthjælps betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse, Syddansk Universitetsforlag, 2012, s. 37-38.

¹⁸ Institut for Menneskerettigheder, *Familier på integrationsydelse. En analyse af økonomi, afsavn og social eksklusion i et menneskeretligt perspektiv*, 2018.

¹⁹ Dansk Flygtningehjælp, *”Vi tager jo drømmene fra dem” - En undersøgelse af, hvordan frivillige i Dansk Flygtningehjælp oplever, at de seneste lovændringer på udlændinge- og integrationsområdet påvirker mennesker med flygtningebaggrund*, 2018, s. 4 og 5.

”Hver gang, man får et brev fra kommunen, så bliver man faktisk angst, for betyder det nu, at de tager noget fra mig? Det er meget invaliderende, at man har et budget, hvor man ikke kan tåle, at man lige skal betale 25 kroner her eller 20 kroner dér. Det er en stor psykisk belastning, at de ikke ved, hvordan de skal få det til at hænge sammen.”

”Den 13-årige pige har ikke eget værelse, hvilket er det normale for de øvrige piger. Hun inviterer ikke kammerater hjem. Boligstandarden afviger væsentligt fra andres. De har ikke råd til at flytte i almennyttigt boligbyggeri.”

Samlet set finder Institut for Menneskerettigheder, at de nævnte udfordringer medfører forhøjet stress og dårlig trivsel, som oveni bliver forstærket af bekymringer over politiske stramninger og usikre opholdstilladelser.²⁰ Dette bekræftes i Dansk Flygtningehjælps frivilligundersøgelse.²¹

Effekter på lang sigt: Øget kriminalitet samt marginalisering af børn og unge

Rockwool Fonden (2019) har undersøgt effekterne af de lave ydelser på længere sigt. Her viser det sig, at den lave ydelse medfører mere kriminalitet og dårligere integration af børnene.²²

Personer på den lave starthjælp begår i højere grad kriminalitet sammenlignet med personer på kontanthjælp. Stigningen drejer sig om berigelseskriminalitet som eksempelvis butikstyverier i supermarkeder, og gør sig gældende både for kvinder og mænd. Ligeledes modtager unge flygtninge, hvis forældre er afhængige af ret til starthjælp, markant flere domme for kriminalitet end unge flygtninge, hvis forældre har ret til kontanthjælp.²³

Hvad angår børns integration, finder Rockwool Fonden:

²⁰ Institut for Menneskerettigheder, *Familier på integrationsydelse. En analyse af økonomi, afsavn og social eksklusion i et menneskeretligt perspektiv*, 2018.

²¹ Dansk Flygtningehjælp, *”Vi tager jo drømmene fra dem” - En undersøgelse af, hvordan frivillige i Dansk Flygtningehjælp oplever, at de seneste lovændringer på udlændinge- og integrationsområdet påvirker mennesker med flygtningebaggrund*, 2018.

²² Rockwool Fonden, *Starthjælp gør flygtninge til Danmarks fattigste*, 2019.

²³ Ibid.

”Flygtningebørn, der kommer fra familier, som kun kan modtage starthjælp i tilfælde af arbejdsløshed, er mindre tilbøjelige til at gå i et dagtilbud, og de klarer sig oftere dårligt i skolen end andre.”²⁴

Hvor 56 % af børn med forældre med ret til kontanthjælp begynder i vuggestue og børnehave, gælder det blot for 40 % af børn med forældre, der har ret til kontanthjælp.²⁵ Dette kan begrænse børnenes mulighed for at lære sprog og integrere sig.

Og de lavere ydelser har betydning for, hvordan børnene klarer sig op gennem skoletiden.²⁶ 8 % af børnene fra startshjælpsgruppen scorer således meget lavt i de nationale tests, mens det kun gælder for 3 % af børnene i kontanthjælpsgruppen. Følger man børnene længere i livet viser det sig ligeledes, at børn fra startshjælpsgruppen opnår markant kortere uddannelse, end børn fra kontanthjælpsgruppen. Ser man på skolegangen efter de ni års grundskole, er der en forskel på over 20 % i længden af opnået uddannelse. Dette rammer især drenge eller unge mænd, som i stedet for uddannelse, ender med at tage et ufaglært job eller modtage overførselsindkomst.

²⁴ Ibid., s. 7.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.