

Notat



Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Notat om de indkomne hørings svar vedrørende udkast til lovforslag om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven og andre love (Udvidelse af personkredsen for modtagelse af integrationsydelse m.v.)

1. Indledning

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har ved e-mail af 21. december 2015 hørt en række myndigheder og organisationer over udkast til lovforslag om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven og forskellige andre love (Udvidelse af personkredsen for modtagelse af integrationsydelse m.v.) med høringsfrist den 12. januar 2016. Lovforslaget har endvidere været optaget på høringsportalen.

Følgende myndigheder og organisationer har afgivet bemærkninger til lovudkastet: Aktionsgruppen mod diskrimination af flygtninge, Ankestyrelsen, AOF-Danmark, Børne- og Kulturchefforeningen, Børnerådet, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Folkeoplysnings Forbund/ Folkeoplysning for Flygtninge, Dansk Retspolitisk Forening, Dansk Røde Kors, Dansk Socialrådgiverforening, Datatilsynet, Foreningen af Socialchefer i Danmark, Institut for Menneskerettigheder, Kommunernes Landsforening (KL), Landsorganisationen i Danmark (LO), Odense Kommune, Rådet for Socialt Udsatte, Rådet for Etniske Minoriteter, UNHCR og Rigsrevisionen.

Følgende hørte myndigheder og organisationer har ikke afgivet bemærkninger til lovudkastet:

Advokatrådet, Amnesty International, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Danske Handicaporganisationer, Danske Regioner, De Danske Sprogcentre, Det Centrale Handicapråd, Dignity – Dansk Institut mod Tortur, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, FOF's Landsorganisation, Foreningen af Ledere ved Danskuddannelser, Fredensborg Kommune, Fredericia Kommune, Frivilligrådet, Gladsaxe Kommune, Jobrådgivernes Brancheforening, Liberalt Oplysningsforbund, Lærernes Centralorganisation, NETOP - Netværk for oplysning, Odsherred Kommune, Oplysningsforbundenes Fællesråd, Uddannelsesforbundet, Vejle Kommune, Vesthimmerland Kommune og Viborg Kommune.

I det følgende gives en oversigt over hovedindholdet af de modtagne hørings svar samt Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets bemærkninger hertil. For en fuldstændig gennemgang af samtlige indsendte synspunkter henvises til vedlagte hørings svar.

2. Bemærkninger til udkastet til lovforslag

2.1. Generelle bemærkninger

En række organisationer og foreninger påpeger, at ydelsesnedsættelsen vil indebære negative konsekvenser for integrationen med manglende samfundsdeltagelse og udviklingsmuligheder, ikke mindst for børn. Endvidere nævnes det, at en ydelsesnedsættelse vil øge udfordringerne med at finde billige boliger, som kan betales af integrationsydelsesmodtagere.

En række høringsparter fremhæver i den sammenhæng, at sænkningen af ydelsesniveauet for personer, der i øjeblikket modtager kontanthjælp, vil gøre den mangel på billige boliger, der allerede er et problem, værre.

28. januar 2016

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Integrationskontoret
Slotsholmsgade 10
Post 1216 København K
Tel. 7226 8400
Mail uibm@uibm.dk
Web www.uibm.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler SAB
Tel. 61983303
Mail sab@uibm.dk

Sags-nr. 2015-1776

Det fremgår ligeledes af nogle af høringssvarene, at det ikke er rimeligt at fastsætte integrationsydelsen på SU-niveau og at integrationsydelsesmodtagere i lighed med SU-modtagere burde have ret til at tjene flere penge ved siden af ydelsen. Desuden fremgår det, at kravet om bestået Prøve i Dansk 2 for at opnå dansktillæg er for højt og vil indebære, at mange ikke vil kunne opnå dansktillæg.

Enkelte nævner, at man finder kriterierne for at få dansktillæg for stramme.

Videre anføres det i høringssvarene, at beskæftigelseseffekten af ydelsesnedsættelsen er forholdsvis beskeden og ikke står mål med de ulemper, den vil have for de berørte, herunder for familier med børn. Andre organisationer nævner, at forslaget efter deres opfattelse ikke er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Tre organisationer er af den opfattelse, at lovforslaget medfører ulovlig diskrimination.

Endvidere nævnes det som et problem, at kommunerne og ydelsesmodtagerne har forholdsvis kort tid til at omstille sig til, at ydelsen bliver reguleret ned, idet kommunerne i løbet af tre måneder i princippet skal gennemgå alle kommunens kontanthjælpssager og ydelsesmodtagerne skal indrette sig på de nye forhold i løbet af tre måneder.

Endelig anfører flere af høringssvarerne, at man er enig i lovforslagets overordnede mål om, at flere skal integreres på arbejdsmarkedet.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (herefter ministeriet) bemærker hertil, at regeringens overordnede mål med lovændringen er, at det bedre skal kunne betale sig at arbejde i forhold til at modtage hjælp fra det offentlige, og at den ser det nuværende højere ydelsesniveau som værende en del af forklaringen på, at målgruppen for integrationsydelsen har en lavere arbejdsmarkedsdeltagelse end resten af befolkningen.

I det følgende kommenteres bemærkningerne fra høringssvarerne tematisk.

2.2 Ydelsesniveauet

Dansk Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter, UNHCR, Børne- og Kulturchefforeningen, Institut for Menneskerettigheder, Dansk Socialrådgiverforening, Børnerådet, Rådet for Social Udsatte, Dansk Folkeoplysnings Samråd, Dansk Flygtningehjælp, LO og Aktionsgruppen mod Diskrimination af Flygtninge i Lovgivningen påpeger, at ydelsesnedsættelsen vil indebære problemer som følge af relativ lav indkomst.

Således oplyser *Dansk Røde Kors*, at integrationsydelsen er at sammenligne med den tidligere eksisterende starthjælp, hvorom Rockwool Fonden i 2012 konkluderede, at levevilkårene for flygtninge på starthjælp var præget af fattigdom. Endvidere nævnes, at Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA) i 2011 nåede frem til, at starthjælp fastlåser flygtninge i fattigdom og på flere måder modvirker integration.

Endvidere oplyser *Røde Kors*, at organisationen dagligt er i kontakt med fattige mennesker i Danmark, og på første hånd oplever, hvad fattigdom betyder for samfundsdeltagelse og udviklingsmuligheder – ikke mindst for børn, der ikke har mulighed for at deltage i fritidsaktiviteter, fødselsdage, lejrskoler og andre aktiviteter med klassekammeraterne.

Røde Kors venter en tilsvarende effekt ved indførelsen af integrationsydelsen, ikke mindst fordi energien og tiden i familier ramt af fattigdom i stedet bruges på at tænke på, hvordan hverdagen skal hænge sammen med husleje, mad, tøj osv.

Aktionsgruppen mod diskrimination af flygtninge oplyser, at en rapport om starthjælpen fra 2002 viser, at ca. 86 ud af 100 stagnerede på den lave ydelse. Endvidere oplyser gruppen, at den nye integrationsydelse er lavere end den kritiske fattigdomsgrænse på 50 procent af medianindkomsten.

Rådet for Etniske minoriteter finder, at integrationsydelsen på grund af dens størrelse vil være integrationshæmmende, idet det vil gøre en sårbar gruppe endnu mere sårbar, både i forhold til sund kost, boligplacering og børnenes vilkår. Rådet henviser herom i øvrigt til sit hørings svar af 31. juli 2015 til L 2 om lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love (indførelse af en integrationsydelse, ændring af reglerne om ret til uddannelses- og kontanthjælp m.v.)

Også *UNHCR* henviser til organisationens hørings svar til L 2, der er refereret i det tilhørende høringsnotat. Organisationen gentager i nærværende hørings svar sin bekymring for flygtninges mulighed for at finde sig tilrette og blive integreret i Danmark, fordi de som nyttilkomne ikke har samme mulighed som andre for at opnå en rimelig levestandard i førstedelen af deres ophold her i landet.

Institut for Menneskerettigheder skriver, at forslaget vil være indgribende for en stor gruppe borgere, herunder børnefamilier og persongrupper, som i forvejen kan være udsatte.

Instituttet henviser herunder til, at grundloven indeholder et krav om, at personer på offentlig forsørgelse skal sikres et eksistensminimum, og at det er vigtigt at se nærværende lovændring i sammenhæng med den påtænkte indførelse af loft over kontanthjælp og 225-timers reglen. Instituttet finder det væsentligt, at det sikres, at personer på de laveste ydelser er sikret en samlet støtte, som opfylder grundlovens krav til eksistensminimum, også efter at deres ydelse, for eksempel integrationsydelse, er reduceret. Instituttet anbefaler på den baggrund, at der inden for en kortere årrække efter lovens ikrafttræden, for eksempel to år, foretages en evaluering af lovens konsekvenser.

Dansk Socialrådgiverforening (DS) oplyser, at personer, der har levet af kontanthjælp, nu skal omstille sig til at gå markant ned i ydelse, hvilket efter foreningens opfattelse bliver en omstilling, der for nogle vil være næsten umulig. Lovforslaget vil få alvorlige konsekvenser i forhold til bolig og børnenes forhold. Børnene vil vokse op med alvorlige materielle, sociale og sundhedsmæssige afsavn. DS refererer en undersøgelse fra december 2015, som blandt andet konkluderer, at unge fra økonomisk trængte familier har et dårligere helbred end andre unge og sjældnere går til fritidsaktiviteter.

Børnerådet anfører, at den primære konsekvens af lovforslaget bliver, at flere flygtningefamilier vil blive økonomisk og socialt marginaliseret. Lovforslaget vil ifølge rådet betyde en væsentlig reduktion i indkomsten for de familier, der ikke kommer i arbejde og bliver selvforsørgende. Dermed vil de leve i fattigdom.

Børnerådet stiller sig endvidere kritisk over for forværringer i levestandarden, der rammer børn og unge flygtninge, der står i en sårbar situation og efter Børnekonventionen art. 27 har ret til en passende levestandard, og nævner, at FNs Børnekomité i 2011 udtrykte kritik af Danmark (dog på grund af 450 timers reglen).

Børnerådet anbefaler afslutningsvis, at man nøje overvåger, om den foreslåede ændring fører til en stigning i antallet af flygtningefamilier med børn, der vokser op i fattigdom, samt de negative konsekvenser for integrationen af familierne.

Rådet for Socialt Udsatte vurderer, at forslaget om udbredelse af integrationsydelsen til en endnu større personkreds vil resultere i en udbredelse af fattigdom. Erfaringerne fra den tidligere starthjælp viste klart, at ydelser på så lavt et niveau for de berørte resulterer i afsavn af helt basale livsfornødenheder.

Endvidere er det rådets opfattelse, at fattigdom ekskluderer mennesker fra samfundet, og at lovforslaget derfor for store dele af den berørte målgruppe vil føre til en mere permanent og langvarig eksklusion fra samfundet med isolation til følge.

Dansk Folkeoplysnings Samråd udtrykker bekymring for, at den lave integrationsydelse vil betyde, at flygtninge og indvandrere, som særligt kan have gavn af de folkeoplysende tilbud og andre civilsamfundsaktiviteter, ikke vil få råd til at deltage fremover.

Dansk Flygtningehjælp henviser, hvad angår ydelsens størrelse, i det væsentlige til organisationens høringssvar til L 2, hvor det bl.a. blev påpeget, at ydelsen ville få store negative konsekvenser socialt og integrationsmæssigt på grund af dens beskedne størrelse.

Dansk Flygtningehjælp forventer, at de berørte personer og familier vil få vanskeligt ved at afholde helt basale og nødvendige udgifter, herunder huslejudgifter og daglige madudgifter. For de flygtninge, der har fået anvist en bolig med et huslejeniveau ud fra kontanthjælpens størrelse, kan der blive tale om, at familierne må vælge mellem muligheden for at blive boende i egen bolig og muligheden for klare udgifter til mad og andre daglige fornødenheder.

Også *LO* henviser til sit høringssvar til L 2 og kan ikke støtte, at personkredsen for integrationsydelsen udvides til at gælde alle herboende personer.

Den lave integrationsydelse bidrager ifølge *LO* efter alt at dømme til fattigdom snarere end at sikre udlændinge fodfæste på arbejdsmarkedet. Dermed kan det også blive direkte til skade for integrationen derved, at udlændinge og deres børn har færre muligheder end danskere og mindre overskud til at søge job.

Endelig nævner Institut for Menneskerettigheder, at grundloven indeholder et krav om, at personer på offentlig forsørgelse sikres et eksistensminimum.

Ministeriet skal helt generelt bemærke, at antallet af kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere er steget med 20 procent siden 2011, og antallet af ægtepar på kontanthjælp er steget med 50 procent. Denne udvikling finder regeringen uholdbar, især i lyset af, at der i de seneste to år har været stigende beskæftigelse. Dette illustrerer efter regeringens opfattelse, at der er behov for at se på ydelsesniveauerne for at få flere væk fra passiv forsørgelse og ud på arbejdsmarkedet.

Ikke-vestlige indvandrere, som udgør hovedparten af målgruppen i forslaget, har en væsentlig lavere beskæftigelsesfrekvens end personer med dansk oprindelse og er overrepræsenterede blandt modtagere af kontanthjælp og førtidspension. Her er der i særlig grad brug for at øge tilskyndelsen til at komme i job.

Det høje ydelsesniveau er efter regeringens opfattelse stærkt medvirkende til, at ikke-vestlige indvandrere har en markant lavere arbejdsmarkedstilknytning end andre. At så mange fortsat er uden for arbejdsmarkedet efter en længere årrække her i landet, er et problem, som enhver regering har pligt til at forsøge at løse. Dels af hensyn til indvandrernes integration og samfundets sammenhængskraft, men også af hensyn til, at det samfund, vi kender i dag, kan bevares, og ikke lider under massive sociale udgifter til menne-

sker, der står uden for samfundet. Det er ligeledes vigtigst, at børn vokser op med forældre, der har et arbejde, så de vokser op i et miljø med gode rollemodeller. Efter regeringens opfattelse vil forslaget indebære, at flere kommer i arbejde til gavn for integrationen og dermed til sikring af, at næste generation får en god start.

Særligt hvad angår bemærkningen fra Institut for Menneskerettigheder om integrationsydelsens samspil med kontanthjælpsloft og 225 timers reglen og sikring af eksistensminimum skal fremhæves, at ægtepar på integrationsydelse, hvor den ene eller begge har forsørgelsespligt over for et barn, først bliver omfattet af 225 timers reglen, når de har opnået ret til fuld børne- og ungeydelse, jf. § 2, stk. 1, nr. 7, i lov om en børne- og ungeydelse. En ægtefælle eller en ugift person, hvis arbejdsevne er så begrænset, at vedkommende ikke kan opnå beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked, er ikke omfattet af 225 timers reglen.

2.3. Adgang til billige boliger og hjemløshed

KL, Institut for Menneskerettigheder, Dansk Socialrådgiverforening (DS), Odense Kommune, Dansk Flygtningehjælp og Aktionsgruppen mod Diskrimination af Flygtninge i Lovgivningen fremhæver, at sænkningen af ydelsesniveauet for personer, der i øjeblikket modtager kontanthjælp, vil gøre den mangel på billige boliger, der allerede er et problem, værre.

Således anfører KL, at en udvidelse af personkredsen for modtagelse af integrationsydelse, vil forstærke den allerede eksisterende mangel på billige boliger, som kan betales på en integrationsydelse og at personer, der allerede har en bolig, ikke vil kunne opretholde boligen på satsen for integrationsydelse. Det vil ifølge KL betyde, at flere kommer i risiko for udsættelser, og det vil medføre administrative og økonomiske byrder for kommunerne.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at det i sit høringssvar af 8. januar 2016 til Beskæftigelsesministeriet vedrørende indførelse af kontanthjælpsloft og 225 timers regel har anført, at der er sket et markant fald i antallet af billige boliger, som personer på de laveste overførselsindkomster har mulighed for at betale. Instituttet anbefaler i den anledning, at der inden for en kortere årrække efter lovens ikrafttrædelse foretages en evaluering af lovens konsekvenser.

Dansk Socialrådgiverforening (DS) anfører, at det for mange på integrationsydelse vil være vanskeligt at finde en bolig, de kan betale, eller at betale den bolig, de bor i nu. Derfor vil en del blive nødt til at flytte fra deres bolig, og i nogle tilfælde vil det ende med udsættelse pga. huslejerestance. Samtidig vil det ifølge DS være en udfordring for kommunerne, der nu skal finde flere boliger, der er til at betale for borgere på integrationsydelse. DS anbefaler, at man minimerer boligkonsekvensen af lovforslaget fx ved at give et højere boligtilskud.

Odense Kommune anfører at flere borgere vil få boligmæssige problemer ved overgangen til integrationsydelse. Det oplyses endvidere, at borgerne vil få under 3 måneder til at opsiges deres bolig samt at skaffe en billigere, hvilket vil give udfordringer, da opsigelsesperioden som minimum er 3 måneder. Der bør derfor laves en længere overgangsperiode, hvor borgerne kan nå at omstille sig.

Dansk Flygtningehjælp fremhæver også målgruppens vanskeligheder ved at betale huslejen ved overgangen til integrationsydelse og nævner, at konsekvensen for dem, der endnu ikke er blevet boligplaceret, risikerer at blive langvarig midlertidig indkvartering.

Aktionsgruppen mod Diskrimination af Flygtninge i Lovgivningen fremhæver også, at sænkningen af ydelsesniveauet for personer, der i øjeblikket modtager kontanthjælp, vil forstærke den allerede eksisterende mangel på billige boliger, som kan betales på en integrationsydelse.

Ministeriet skal bemærke, at det som nævnt er regeringens hovedmål med ydelsesreguleringen, at det bedre kan betale sig at arbejde, og at målgruppen bliver selvforsørgende og dermed selv bliver i stand til at afholde egne boligudgifter.

Regeringen er opmærksom på, at nogle kommuner er udfordret, når det gælder om at finde boliger til flygtninge. Regeringen vil drøfte dette spørgsmål med KL inden for den nærmeste fremtid.

Derudover bemærkes, at der fortsat er mulighed for at udbetale boligstøtte og særlig støtte til personer med høje boligudgifter, såfremt betingelserne herfor er opfyldt.

For så vidt angår de administrative konsekvenser for kommunerne henvises til afsnit 2.8 nedenfor.

2.4. Sammenligning med SU

Dansk Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter og Aktionsgruppen mod Diskrimination af Flygtninge i Lovgivningen bemærker, at SU-modtagere har mulighed for at tjene penge ved siden af ydelsen, hvilket ikke er tilgængelig for integrationsydelsesmodtagere, hvorfor det ikke er retvisende at sammenligne integrationsydelsen med SU.

Dansk Røde Kors nævner, at integrationsydelsen vil være på niveau med uddannelseshjælp, som bygger på SU-systemets satser. Men i modsætning til studerende på SU, er der ikke mulighed for at supplere sin indkomst med lønnet arbejde eller at optage (studie)lån.

Rådet for Etniske minoriteter foreslår fradragsreglerne ændrede, så mennesker på integrationsydelse skal have mulighed for at have en supplerende indtægt på samme måde som unge, der modtager SU.

Aktionsgruppen mod Diskrimination af Flygtninge oplyser, at den lave integrationsydelse er på SU niveau, og at studerende kan optage billige lån og tjene godt 11.000 kr. pr måned, før der skæres i SU, og tillige kan bo i billige kollegieværelser og ungdomsboliger. Disse fortrin og rettigheder har flygtninge ikke.

Ministeriet skal hertil bemærke, at der ikke bør drages paralleller mellem SU og integrationsydelse, da der er tale om to helt forskellige systemer med hver sin målsætning. Hensigten med SU-støtten er blandt andet at sikre, at unge tager en uddannelse og at ingen fravælger uddannelse af økonomiske grunde. Hensigten med integrationsydelsen er derimod at tilbyde et midlertidigt forsørgelsesgrundlag, indtil borgeren (atter) kommer i arbejde. Derfor er der ikke – ud over ydelsens niveau – tilstræbt parallelitet mellem integrationsydelse og SU.

Endelig bemærkes, at integrationsydelsesmodtagere har adgang til at modtage særlig støtte efter § 34 i lov om aktiv socialpolitik og danskbonus. En sådan adgang har SU-modtagere ikke.

2.5. Danskstillæg

Dansk Røde Kors, Rådet for Etniske Minoriteter og Dansk Socialrådgiverforening finder, at reglerne for danskstillæg og dispensation er for stramme.

Dansk Røde Kors er enig i, at en vigtig forudsætning for at blive integreret i det danske samfund er, at man har tilegnet sig det danske sprog. Organisationen anfører dog, at mange flygtninge reelt ikke får mulighed for at få tillægget udbetalt, da flygtninge ofte visiteres til danskuddannelse 1, mens kravet til danskstillægget er bestået Prøve i Dansk 2.

Rådet for Etniske Minoriteter finder af tilsvarende grunde, at allerede bestået Prøve i Dansk 1 bør udløse danskstillæg.

Dansk Socialrådgiverforening finder det urimeligt, at flygtninge selv skal betale for den lægeerklæring, der kræves for at få dispensation fra danskprøvekravet. DS mener også, at vurderingen om dispensation bør bero på en socialfaglig vurdering af personens samlede situation.

Ministeriet skal hertil bemærke, at der med kravet om en bestået Prøve i Dansk 2 og de dispensationsmuligheder, der foreslås for handicappede mv., efter regeringens opfattelse er fastsat et rimeligt niveau for opnåelse af sprogbonus og for dispensation fra det stillede krav. Dermed indeholder ordningen et væsentligt incitament til at lære dansk på et niveau, som vil gøre den enkelte bedre rustet til at bestride et arbejde på det ordinære arbejdsmarked. Udlændinge, der enten er indplaceret på Danskuddannelse 1 eller har afsluttet en danskuddannelse med en bestået Prøve i Dansk 1, har mulighed for at gå op til Prøve i Dansk 2 som selvstuderende.

Regeringen finder det endvidere rimeligt, at personer, der søger om dispensation med henblik på at modtage danskstillæg på 1.517 kr. om måneden, selv afholder de udgifter, der er forbundet med at få en lægeerklæring.

2.6. Beskæftigelseeffekt og motivation

Dansk Røde Kors, *Dansk Flygtningehjælp* og *Rådet for Etniske Minoriteter* påpeger, at forslaget har en forholdsvis begrænset beskæftigelseeffekt, som ikke står mål med det antal personer, der omfattes af ydelsesreguleringen. Endvidere stilles der spørgsmål ved, om målgruppen i dag savner motivation til at påtage sig et arbejde.

Dansk Røde Kors støtter intentionen i lovforslaget om, at flere flygtninge og familiesammenførte skal være i beskæftigelse, være selvforsørgende, en del af et arbejdsfællesskab og dermed gives bedre forudsætninger for at blive integreret i det danske samfund. Det anføres, at tidligere undersøgelser har vist en vis, men dog relativt begrænset, beskæftigelsesmæssig effekt af at sænke ydelserne fra kontanthjælpsniveau til det, der foreslås som den nye integrationsydelse.

Også *Rådet for Etniske Minoriteter* henviser til tidligere forskning på området, nemlig en undersøgelse fra 2012 fra Rockwool Fonden, der ifølge rådet viser en begrænset beskæftigelseeffekt af starthjælpen.

Dansk Flygtningehjælp savner en nærmere begrundelse for antagelsen om, at ikke-vestlige indvandreres motivation for at komme i arbejde skulle være mere påvirket af niveauet for sociale ydelser end motivationen blandt andre arbejdsløse borgere, da dette ikke stemmer overens med *Dansk Flygtningehjælps* erfaringer.

Ministeriet skal hertil bemærke, at regeringens motivation for lovændringen i hovedsagen er, at det bedre skal kunne betale sig at arbejde, og at analyserne herom viser, at dette mål blev opnået ved den tilsvarende tidligere ydelsesregulering i form af introduktionsydelse (svarende til starthjælp) til flygtninge. Således viste en undersøgelse fra Rockwool Fondens Forskningsenhed fra 2007, at starthjælps indførelse havde øget afgang til

beskæftigelse for de berørte. Sandsynligheden for at være i beskæftigelse efter 16 måneder var 9 pct. for kontanthjælpsmodtagere og 14 pct. for starthjælpsmodtagere.

Tilsvarende viste en undersøgelse fra 2009, også fra Rockwool Fondens Forskningsenhed, at efter godt fire års ophold i Danmark var 30 pct. af de flygtninge, som var på kontanthjælp, kommet i arbejde, mens det var 42 pct. blandt flygtninge på starthjælp, der var kommet i arbejde.

Regeringen forventer, at indførelsen af integrationsydelsen på tilsvarende vis vil have en beskæftigelseseffekt til gavn for såvel den enkelte integrationsydelsesmodtager som for det danske samfund. Det er der særligt behov for i forhold til den del af målgruppen, der udgøres af ikke-vestlige indvandrere, hvis arbejdsmarkedsdeltagelse ligger markant under såvel danske statsborgeres som vestlige indvandreres arbejdsmarkedsdeltagelse.

2.7. Forholdet til Danmarks internationale forpligtelser

UNHCR, Dansk Flygtningehjælp og Retspolitisk Forening er af den opfattelse, at lovforslaget medfører ulovlig diskrimination.

UNHCR henviser indledningsvist til det tidligere afgivne høringssvar til L 2 og gentager i den forbindelse sin bekymring for, at integrationsydelsen vil have negativ betydning for flygtninges muligheder for at etablere et liv i Danmark og rehabiliterer sig fra traumer som følge af krig og forfølgelse, og anfører, at der er risiko for, at flygtninge marginaliseres, fordi de ikke gives samme muligheder som andre borgere.

UNHCR finder, at lovforslaget ikke lever op til betingelserne i Flygtningekonventionen, idet lovforslaget ikke i tilstrækkelig grad tager højde for flygtninges særlige situation og indebærer forskelsbehandling i adgangen til social sikring ("social security"). Der henvises bl.a. til, at det af Flygtningekonventionens artikel 23 og 24 følger, at stater med hensyn til offentlig hjælp og understøttelse skal indrømme flygtninge samme behandling som deres egne statsborgere, og at der ikke overfor flygtninge kan stilles krav om længde og karakter af forudgående ophold, som flygtninge ikke har mulighed for at opfylde.

Herudover udtrykker UNHCR bekymring for, om lovforslaget er i overensstemmelse med øvrige ligebehandlingsprincipper, som Danmark internationalt har forpligtet sig til at følge, bl.a. FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder.

På den baggrund anbefaler UNHCR, at opholdskrav i forhold til enhver form for sociale ydelser ophæves for flygtninge.

Dansk Flygtningehjælp anfører, at integrationsydelsen, der blev indført pr. 1. september 2015, ikke lever op til bestemmelserne i Flygtningekonventionen og henviser til UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Social Security legislation, august 2015.

Retspolitisk Forening finder med støtte i lovforslagets bemærkninger, at lovforslaget er udtryk for indirekte diskrimination.

Ministeriet skal bemærke, at der ved indførelsen af integrationsydelsen, jf. lov nr. 1000 af 30. august 2015, som trådte i kraft den 1. september 2015, blev foretaget en vurdering af integrationsydelsens overensstemmelse med grundloven og Danmarks internationale forpligtelser. I den forbindelse blev der redegjort for, at det var regeringens opfattelse, at integrationsydelsen er i overensstemmelse med grundlovens § 75, stk. 2, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og andre internationale forpligtelser. Der henvises til pkt.

2.8. i bemærkningerne til lovforslag nr. L 2 af 3. juli 2015, jf. Folketingstidende 2014-15, tillæg A.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 14 beskytter mod diskrimination og finder bl.a. anvendelse på ydelser som integrationsydelse, idet sådanne ydelser falder inden for artikel 1 i Tillægsprotokol 1 om ejendomsretten. Dette blev bl.a. fastslået i den nedenfor omtalte højesteretsdom af 15. februar 2012.

Det kan udledes af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at en forskelsbehandling anses som diskriminerende, hvis den ikke er begrundet i objektive og relevante forskelle (saglighed), dvs. hvis den ikke forfølger et legitimt formål, og hvis der ikke er et rimeligt forhold mellem de midler, der anvendes, og det mål, der søges realiseret (proportionalitet). Det bemærkes i den forbindelse, at Menneskerettighedsdomstolen har fastslået, at staterne – når det drejer sig om generel økonomisk politik og samfundsmæssige forhold – har en bred skønsmargin med hensyn til, hvilke forskelle der kan forskelsbehandles på baggrund af, jf. bl.a. *Stec m.fl. mod Storbritannien*, dom fra 2006.

Ved lov nr. 361 af 6. juni 2002 om ændring af lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven (Ændring af reglerne om ret til kontanthjælp, introduktionsydelse m.v.), der trådte i kraft 1. juli 2002, blev der indført en ordning med introduktionsydelse og starthjælp, der på væsentlige punkter svarer til den nugældende ordning med integrationsydelse, der blev indført den 1. september 2015.

Højesteret har ved dom af 15. februar 2012 (starthjælpsdommen) taget stilling til de regler om introduktionsydelse og starthjælp, der som anført blev indført i 2002. Højesteret fastslog i den forbindelse, at en flygtning, som fik introduktionsydelse (svarende til SU-satsen) og en række enkeltstående ydelser m.v., fik den hjælp fra det offentlige, som han havde krav på efter grundlovens § 75, stk. 2. Højesteret fandt endvidere ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at de regler om introduktionsydelse og starthjælp, der blev indført i 2002, i forhold til den pågældende sagsøger indebar en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 14, sammenholdt med artikel 1 i tillægsprotokol 1. Højesteret henviste i den forbindelse bl.a. til, at formålet med at yde en begrænset bistand i form af starthjælpen bl.a. var at få flere i arbejde og færre på offentlig forsørgelse og – for udlændinges vedkommende – at styrke deres samlede integration i det danske samfund. Højesteret anførte endvidere, at et skattefinansieret velfærdssystem nødvendigvis må indeholde kriterier for afgrænsning af den personkreds, der kan komme i betragtning til de ydelser, som stilles til rådighed, og at det i denne forbindelse må anses for sagligt at anvende et optjeningsprincip, hvorefter en person, hvad enten denne er dansk statsborger eller udlænding, skal have opholdt sig i Danmark i en vis periode, inden den pågældende kan modtage den højeste bistandsydelse fra det offentlige. Højesteret fastslog, at dette må gælde, selv om et sådant krav efter sin natur i højere grad vil ramme udlændinge end danske statsborgere.

Højesteret fandt endelig, at de øvrige påberåbte konventioner, herunder Flygtningekonventionen, efter Højesterets opfattelse ikke kunne føre til en anden vurdering.

Det er regeringens opfattelse, at tilsvarende betragtninger gør sig gældende for den nu foreslåede udvidelse af personkredsen for modtagelse af integrationsydelse, og at forslaget således er i overensstemmelse med grundlovens § 75, stk. 2, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og andre internationale forpligtelser.

2.8. Indrettelseshensyn, overgangsperiode og administrative byrder

Retspolitisk Forening, AOF og Socialchefforeningen finder, at lovforslaget er udtryk for lovgivning med tilbagevirkende kraft eller gyldighed. KL, Dansk Socialrådgiverforening,

Dansk Flygtningehjælp og Odense Kommune finder, at overgangsperioden fra lovens ikrafttræden til lovens virkningstidspunkt er kort.

Retspolitisk Forening og AOF anfører, at der med forslaget, der omfatter såvel danske statsborgere som udlændinge, lovgives med tilbagevirkende gyldighed derved, at det omfatter alle, herunder også personer, der for tiden oppebærer sædvanlig kontanthjælp.

Socialchefforeningen finder det betænkeligt, når lovgivning indføres med tilbagevirkende kraft. Dette er reelt tilfældet med denne lov, mener foreningen, da konsekvensen af loven er, at betingelserne for at modtage kontanthjælp ændres med tilbagevirkende kraft. Foreningen bemærker endvidere, at det vil være meget vanskeligt for kommunerne at administrere disse ordninger. Baggrunden er blandt andet, at det ikke er sikkert, at der er valide oplysninger i f.eks. folkeregisteret til at vurdere, om en ansøger opfylder opholdskravet.

Dansk Flygtningehjælp finder den foreslåede overgangsperiode urimeligt kort, hvis forventningen er, at de berørte personer f.eks. skal finde en billigere bolig.

Dansk Socialrådgiverforening anfører, at de berørte personer og kommunerne ifølge lovforslaget kun får frem til 1. juli 2016 til at indrette sig efter de nye regler. DS vurderer, at det er for kort tid. Socialrådgiverne vil efter lovforslaget skulle have flere samtaler med de berørte borgere. Mange vil det på grund af sprogbarrierer ikke være tilstrækkeligt at informere skriftligt, og der er behov for egentlig rådgivning. Det fremhæves endvidere i høringsvaret, at det er god forvaltningsskik, at der gives tid til, at borgeren kan forholde sig til de ændringer, lovforslaget medfører. DS påpeger derudover, at der er behov for tid til at få IT-systemer og arbejdsgange justeret. DS anbefaler derfor, at lovforslaget først træder i kraft den 1. januar 2017.

Odense Kommune og DS nævner, at antallet af enkelttydelser må forventes at stige, og DS beklager, at dette ikke er omtalt i lovforslaget.

KL oplyser, at de nye regler vil indebære en stor administrativ byrde for kommunerne. Således skal omkring 150.000 sager gennemgås manuelt, for at det kan konstateres, om borgeren fortsat er berettiget til uddannelses- eller kontanthjælp. Set i sammenhæng med indførelsen af et kontanthjælpsloft og 225 timers reglen anmoder KL Beskæftigelsesministeriet og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om sammen med KL at understøtte opgaven i kommunerne, bl.a. ved at sikre opdaterede vejledninger.

Endelig tager KL forbehold for de samlede økonomiske konsekvenser af lovforslaget, og forudsætter en kommende DUT-forhandling.

Ministeriet bemærker herved, at der efter regeringens opfattelse er behov for snarest muligt at indføre det incitament, der indføres med loven. Hensynet til, at den berørte persongruppe og de kommuner, der skal administrere ordningen, skal have mulighed for at indrette sig på de nye regler, tilsiger dog en overgangsfase af en rimelig længde, hvorfor reglerne får virkning pr. 1. juli 2016.

Ministeriet vil, som KL opfordrer til, i videst muligt omfang sammen med KL understøtte kommunernes implementering af lovændringen.

Det bemærkes, at der ikke er tale om lovgivning med tilbagevirkende kraft, da lovforslaget alene indebærer, at der sker en regulering af en offentlig ydelse fremadrettet.

Hvad angår enkeltydelser finder ministeriet, at det ikke med den fornødne sikkerhed kan konstateres, hvorvidt lovforslaget vil medføre udgifter til flere enkeltydelser og i givet fald omfanget af sådanne. Lovforslagets økonomiske konsekvenser for kommunerne vil på sædvanlig vis blive drøftet med KL.

2.9. Øvrige bemærkninger

Ankestyrelsen bemærker, at den venter 1.250 flere klagesager, hvis behandling efter Ankestyrelsens opfattelse vil indebære medudgifter på 4,9 mio. kr. i 2016.

Ministeriet bemærker hertil, at ministeriet ikke har mulighed for at estimere den isolerede effekt af lovforslaget i forhold til antallet af mulige klagesager, der indgives til Ankestyrelsen.

Datatilsynet henviser til høringssvaret til L 2, der angik spørgsmålet, om der skal ske samkøring med CPR-registret i kontroløjemed, og anmodede dengang om, at dette præciseredes. Tilsynet har i øvrigt ikke bemærkninger til nærværende forslag.

Ministeriet noterer sig Datatilsynets bemærkninger.