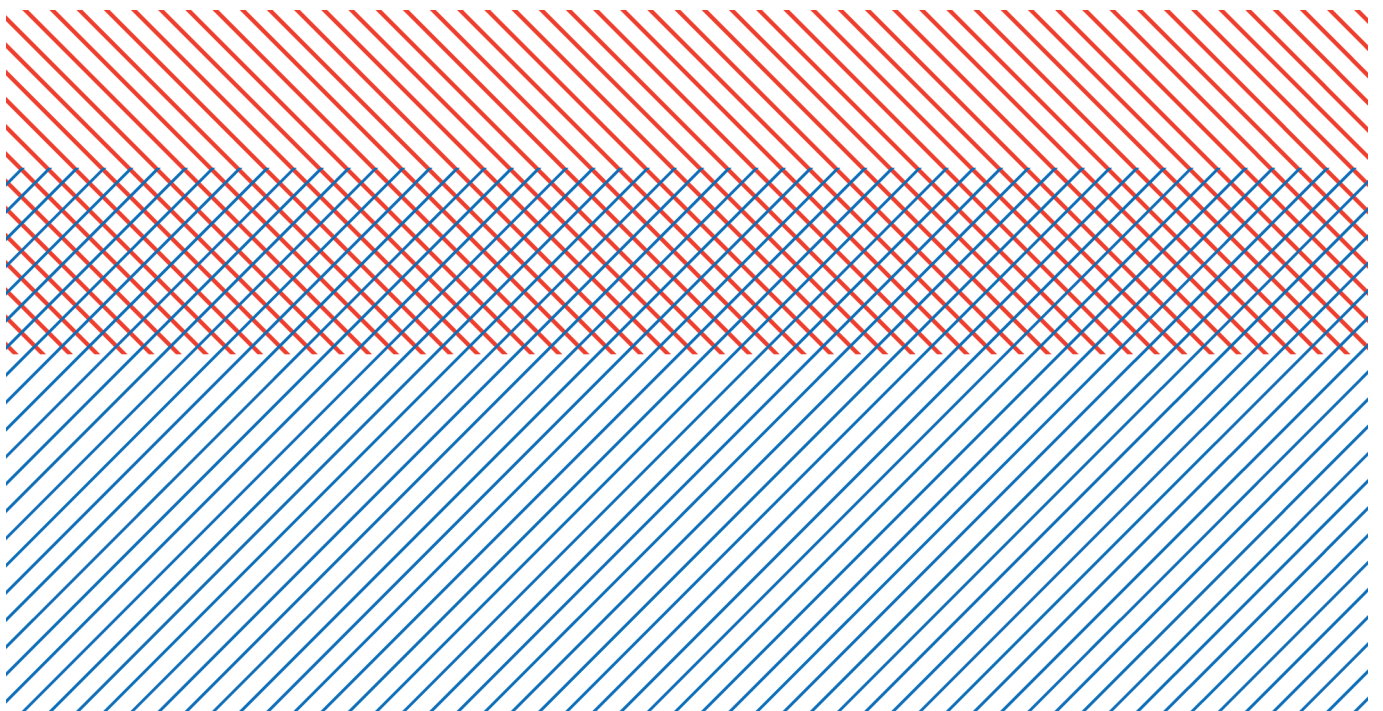


# Nationale rammer for integrationsindsatsen for flygtninge 1997-2017

Integrationsloven, danskuddannelse og udlændingelov



*Nationale rammer for integrationsindsatsen for flygtninge 1997-2017 –  
Integrationsloven, danskuddannelse og udlændingelov*

© VIVE og forfatterne, 2018

e-ISBN: 978-87-93626-93-5

Projekt: 11274

**VIVE – Viden til Velfærd**

**Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd**

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

[www.vive.dk](http://www.vive.dk)

VIVE blev etableret den 1. juli 2017 efter en fusion mellem KORA og SFI. Centeret er en uafhængig statslig institution, som skal levere viden, der bidrager til at udvikle velfærdssamfundet og den offentlige sektor. VIVE beskæftiger sig med de samme emneområder og typer af opgaver som de to hidtidige organisationer.

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

# Forord



Denne undersøgelse udarbejdes som en del af forskningsprogrammet Economic Assimilation Research Network (herefter EARN), der er et forskningssamarbejde mellem LG Insight, VIVE og Københavns Universitet. EARN søger forskningsdokumenteret viden om effektfulde integrationsindsatser og dokumenterer effekterne af de integrationsfaglige tilbud i kommunerne i perioden 1999-2017. EARN er støttet af Innovationsfonden i perioden 2017-2021.

Jacob Nielsen Arendt er ansat ved ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed.

*Hans Hummelgaard*  
Forsknings- og analysechef, VIVE Effektmåling  
2018



# Indhold

Sammenfatning .....	5
1 Baggrund.....	7
2 Lovændringer .....	10
2.1 Integrationsloven.....	10
2.2 Danskuddannelse .....	12
2.3 Ophold i Danmark .....	13
3 Firepartsforhandlinger/ministtermål og lignende .....	18
4 Økonomiske incitamerter .....	21
4.1 Økonomiske incitamerter over for kommunerne .....	21
4.2 Incitamerter over for integrationspersonen .....	24
5 Samlet overblik over perioden .....	27
5.1 Aktivering og forsørgelse af flygtninge og familiesammenførte til flygtninge over perioden .....	28
Litteratur .....	33

# Sammenfatning

Denne rapport er VIVEs første udgivelse under forskningsprogrammet EARN<sup>1</sup>, der bl.a. har til hensigt at estimere effekter af integrationsindsatsen for personer under integrationsprogrammet. Formålet med rapporten er at kortlægge de nationale rammer og regler, der har mødt personer under integrationsprogrammet i Danmark i perioden 1997-2017. Kortlægningen skal bl.a. danne grundlag for senere kausale studier af integrationsindsatsernes effekter.

Ikke-vestlig indvandring har i mange år tiltrukket megen opmærksomhed med deraf følgende nye tiltag, krav og rammer for de nye borgere i Danmark. Men hvilke forandringer har perioden mere præcist budt på, og hvor gennemgribende har de været? Det er intentionen, at denne kortlægning kan give et overblik og dermed nogle bud på, hvor der eventuelt er sket nogle større brud i rammerne, som arbejdet med de nye borgere har været underlagt de seneste 20 år. Det vil dels give en øget forståelse af det arbejde med integration på arbejdsmarkedet, der foregår og har foregået i kommunerne, dels danne grundlag for den videre forskning om effekten af integrationsindsatsen, som nogle af de mange forskellige nye tiltag og eventuelle brud har ført til.

Rapporten sammenstiller – os bekendt – for første gang udviklingen i vilkår og nationale rammer på følgende forskellige områder, der alle vurderes at have betydning for integrationen af flygtninge på arbejdsmarkedet:

- Den tidlige integrationsindsats (beskæftigelsesindsats og danskuddannelse)
- Mulighed for varig opholdstilladelse
- Økonomiske incitamenter – for den enkelte og for kommunen
- Konjunkturudviklingen.

Gennemgangen er primært baseret på lovgivningen på områderne, herunder særligt Integrationsloven, Lov om danskuddannelse for voksne udlændinge m.fl. samt Udlændingeloven, men er suppleret med partsaftaler (LO, DA, regering, KL) samt regeringsgrundlag for at tegne et samlet billede af den udvikling, som hvert område har været igennem.

Det er vigtigt at understrege, at formålet har været at tegne tendenser og ikke at gennemføre en fuldstændig gennemgang af lovgrundlag og politiske aftaler. Gennemgangen af de forskellige love fokuserer udelukkende på regler, der har indflydelse på målgruppen af voksne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge i integrationsperioden, dvs. personer, der allerede har opnået lovligt ophold i Danmark. Gennemgangen har generelt haft fokus på de krav og muligheder, der potentielt kan have haft betydning for flygtningenes integration på arbejdsmarkedet.

Gennemgangen suppleres med en række illustrationer, der viser udviklingen i sammensætningen af målgruppen, andelen på offentlig forsørgelse, aktiveringsgrader samt i gennemførelse af danskuddannelse. Disse holdes op mod de præsenterede ændringer i lovgivningen og i de nationale rammer og vilkår.

Analysen viser, at trods af en lang række lovændringer i perioden, så forbliver de centrale elementer i integrationsprogrammet stort set uforandret gennem hele perioden. Således stammer den grundlæggende opbygning af danskuddannelsen med varighed, niveauinddelinger og prøvebaseret gennemførelse tilbage fra 1999, og rammerne har stort set været uforandrede siden en justering i 2004

---

<sup>1</sup> EARN: Economic Assimilation Research Network.

og indtil 2017, ligesom rammerne om den tidlige beskæftigelsesindsats har været forholdsvis ens fra 1999 til 2017.

De største forandringer i den tidlige integrationsindsats ses dels ved indførelsen af Integrationsloven i 1999, dels ved den ændring af loven i 2016, der efterfulgte den seneste trepartsaftale. Et af hovedformålene med loven i 1999 var at opnå en bedre koordination mellem danskuddannelse og beskæftigelsesindsats, og dette har flere gange efterfølgende også været et eksplicit mål i politiske aftaler, lovgivning og partsforhandlinger, bl.a. gennem sigte på erhvervsretning af danskuddannelsen. Ændringerne har dog været små i forhold til lovændringen i 2016. Denne lovændring gav kommunerne nye muligheder for at sammensætte integrationsprogrammet mere fleksibelt i forhold til at kunne kombinere den virksomhedsrettede aktivering med danskuddannelse. Lovændringen havde dog ikke kun koordinering med danskuddannelse som sigte. Den største ændring var lovens eksplicitte beskæftigelsesfokus, der bl.a. kom til udtryk ved krav til en tidligere og vedvarende virksomhedsrettet indsats, og at alle nyttilkomne flygtninge som udgangspunkt skal betragtes som jobparate.

Nogle af de væsentligste andre brud sker i forbindelse med de tre regeringsskift i henholdsvis 2001, 2011 og 2014, der alle ændrer på flygtningenes incitamenter til at komme i arbejde. Det drejer sig både om ændringer i de økonomiske incitamenter, opnået primært gennem regulering af kontanthjælpsydelsen for ledige, samt om andre incitamenter opnået ved krav til at opnå permanent opholdstilladelse. Der er sket indtil flere stramninger i kravene til at opnå permanent ophold, primært i form af stigende krav til danskkundskaber og beskæftigelse. For begge typer incitamenter gælder det dog, at incitamentene blev nedtonet under den socialdemokratisk ledede regering 2011-2014 i forhold til de foregående og efterfølgende venstre-ledede regeringer.

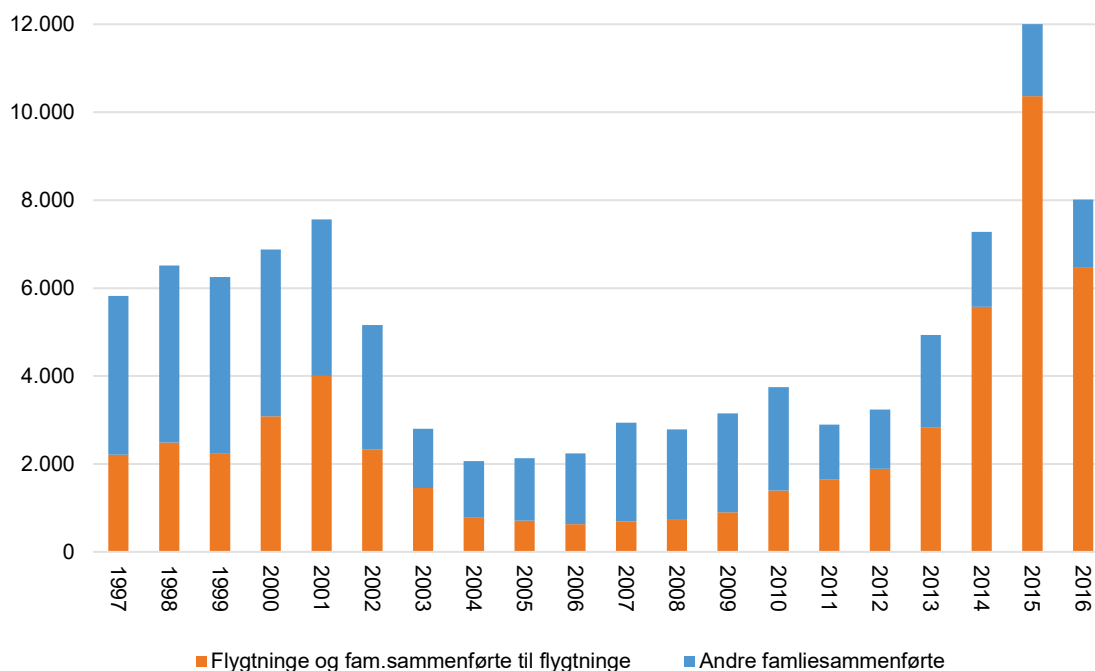
Kommunerne har imidlertid også oplevet væsentlige forandringer i deres økonomiske incitamenter til at investere i integrationsindsatser for nyankomne flygtninge. Dette er særligt tydeligt i årene omkring 2006-2007, hvor den statslige refusion for den virksomhedsrettede aktivering generelt øges, samtidig med at refusionen for integrationsindsatsen nedsættes. Det ændrer grundlæggende på den kommunale udgift til personer i integrationsprogrammet i forhold til andre på kontanthjælp og dermed den potentielle besparelse ved at få disse grupper i arbejde. Men også de lave satser for forsørgelsesydelse for nyankomne i 2002-2011 og 2015 (introduktions- og integrationsydelse) medfører, at kommunerne sparer mindre ved at få en flygtning i arbejde end en kontanthjælpsmodtager, der finder tilsvarende beskæftigelse.

Når vi ser på udviklingen over perioden, viser tallene ikke tegn på store ændringer i sammensætningen af den tidlige beskæftigelsesindsats eller i brugen af danskuddannelse. Mest markant er en stigning i den virksomhedsrettede indsats i 2015 – dog fra et meget lavt niveau til et lidt mindre lavt niveau – samt en jævn stigning over hele perioden i den tid, der bruges på danskuddannelse, samt i andelen der har bestået Prøve i Dansk 1 efter tre år i landet. Til gengæld tyder det på, at konjunkturføringerne i perioden kan have påvirket, hvor hurtigt forskellige årgange af nyttilkomne flygtninge forlader offentlig forsørgelse, mens andre forhold – herunder både lovændringer og sammensætningen af de nyankomne – kan have betydning for andelen på forsørgelse på længere sigt. Det er dog ikke formålet med indeværende rapport at undersøge, hvorvidt der er tale om kausale årsags-sammenhænge. Dette spørgsmål vil være i fokus i den videre forskning i EARN.

# 1 Baggrund

Integration af indvandrere har været på den politiske dagsorden i flere årtier, og skiftende regeringer har haft forskellig fokus og tilgang til området, hvilket har ført til en lang række lovændringer og ændringer i rammevilkårene på området. I denne rapport vil vi fokusere på integration af personer i den arbejdsduelige alder (18-64 år), der har opnået asyl eller er familiesammenført til personer med asyl<sup>2</sup>. Dem vil vi benævne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, og i vores kortlægning af de største ændringer i lovgivningen på området vil vi derfor fokusere på ændringer, der vedrører denne populationen. Vi har valgt at se på disse grupper sammen, modsat fx Danmarks Statistiks praksis for at se på alle familiesammenførte samlet, fordi familiesammenførte til flygtninge lovgivningsmæssigt placeres i samme population som flygtninge. Desuden har tidligere forskning vist, at familiesammenførte til flygtninge ofte adskiller sig fra andre familiesammenførte med hensyn til baggrund og beskæftigelsesniveau, som mere ligner flygtningenes<sup>3</sup>.

**Figur 1.1** Antal nytilkomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge samt andre ikke-vestlige familiesammenførte fordelt på indvandringsår, 18-64 år



Note: Indvandringsår er defineret på baggrund af den dato, som flygtningen overgår til det kommunale integrationsansvar, dvs. datoen for tilflytning til kommunen.

Flygtninge er defineret på baggrund af oplysninger fra Udlændingestyrelsen som indvandrere i kategori = 1 (asylansøgere) og med opholdsgrundlag = 2 (flygtningestatus). Familiesammenførte til flygtninge er defineret som indvandrere i kategori = 5 (familiesammenført), og som deler familie\_id med en person fra flygtningepopulationen.

Andre familiesammenførte defineres som indvandrere fra et ikke-vestligt land (Danmarks Statistiks definition) med opholdskategori = 5 (familiesammenført), og som ikke indgår i gruppen af familiesammenførte til flygtninge.

Kilde: Egne beregninger baseret på Danmarks Statistiks registre OPHG og VNDS.

Antallet af flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, der er kommet til Danmark, har varieret en del over den undersøgte periode, hvor nogle år har budt på stor tilgang og andre år kun har haft ganske få nytilkomne. Som det fremgår af de orange søjler i Figur 1.1, var tilgangen stigende i slutningen af 1990'erne og toppede i 2001 med omkring 4.000 flygtninge og familiesammenførte til

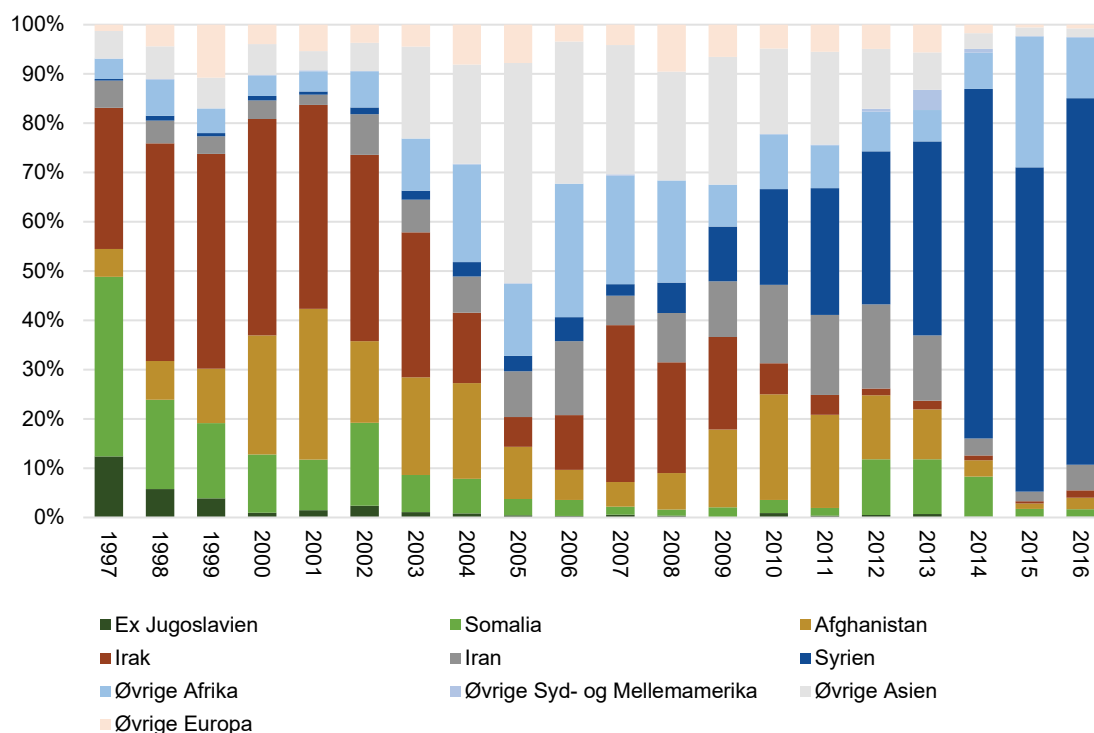
<sup>2</sup> I samme periode er også foretaget ændringer i asylopolitikken i forhold til, hvem der kan opnå asyl samt regler for ophold i landet under asylansøgningsperioden. De belyses ikke i denne rapport, men se fx Hvidtfeldt & Schultz-Nielsen (2017) for en oversigt.

<sup>3</sup> Jævnfør fx Schultz-Nielsen (2016a) for en sammenligning af familiesammenførte til flygtninge og andre familiesammenførte.

flygtninge. I årene, der fulgte, faldt den årlige tilgang til det laveste i niveau i perioden med kun godt 700 nyttilkomne pr. år. Fra 2010 steg flygtningetallet dog igen støt over de følgende år og kulminerede så i 2015 med det hidtil højeste antal på over 10.000 nyttilkomne flygtninge. Da antallet af nyttilkomne falder med en tredjedel fra 2015 til 2016, tyder det på, at 2015 var et exceptionelt år.

Det skal pointeres, at selvom vi her fokuserer på de lovændringer, der har betydning for flygtningepopulationen, så retter det meste af integrationslovgivningen sig mod alle nyttilkomne indvandrere. Derfor skal det politiske fokus og de mange lovændringer nødvendigvis ses i lyset af det samlede antal af indvandrere, der i perioden kom til landet, og ikke kun på flygtningepopulationen. I Figur 1.1 er antallet af øvrige familiesammenførte fra ikke-vestlige lande derfor også angivet som eksempel på tilgangen af andre indvandrere, der ligesom flygtninge ofte opholder sig længe i landet og mødes af nogle af de samme krav, der stilles til flygtninge<sup>4</sup>. Det fremgår af figuren, at andelen af flygtninge i starten af perioden udgør et mindretal i forhold til andre familiesammenførte fra ikke-vestlige lande, og først fra 2014 og frem ser vi en stor overvægt af flygtninge.

**Figur 1.2** Fordeling af oprindelsesland for flygtninge efter indvandringsår



Note: Indvandringsår er defineret på baggrund af den dato, som flygtningen overgår til det kommunale integrationsansvar, dvs. datoen for tilflytning til kommunen.

Flygtninge er defineret som indvandrere i kategori = 1 (asylansøgere) og med opholdsgrundlag = 2 (flygtningestatus). Familiesammenførte til flygtninge er defineret som indvandrere i kategori = 5 (familiesammenført), og som deler familie\_id med en person fra flygtningepopulationen.

Kilde: Egne beregninger baseret på Danmarks Statistiks registre OPHG og VNDS.

At flygtningestrømmen i høj grad er styret af udefrakommende faktorer, afspejler sig bl.a. i sammensætningen af flygtningene efter oprindelsesland. Som det fremgår af Figur 1.2, er årene med stor tilgang af flygtninge domineret af store andele af én eller to specifikke befolkningsgrupper. Således er Afghanistan og Somalia dominerende i starten af 2000'erne, mens Syrien er den klart domine-

<sup>4</sup> Det skal i den forbindelse nævnes, at indvandring fra EU-lande med arbejds- og studieophold udgør den langt største tilgang af indvandrere i perioden, se fx Danmarks Statistik (2017).

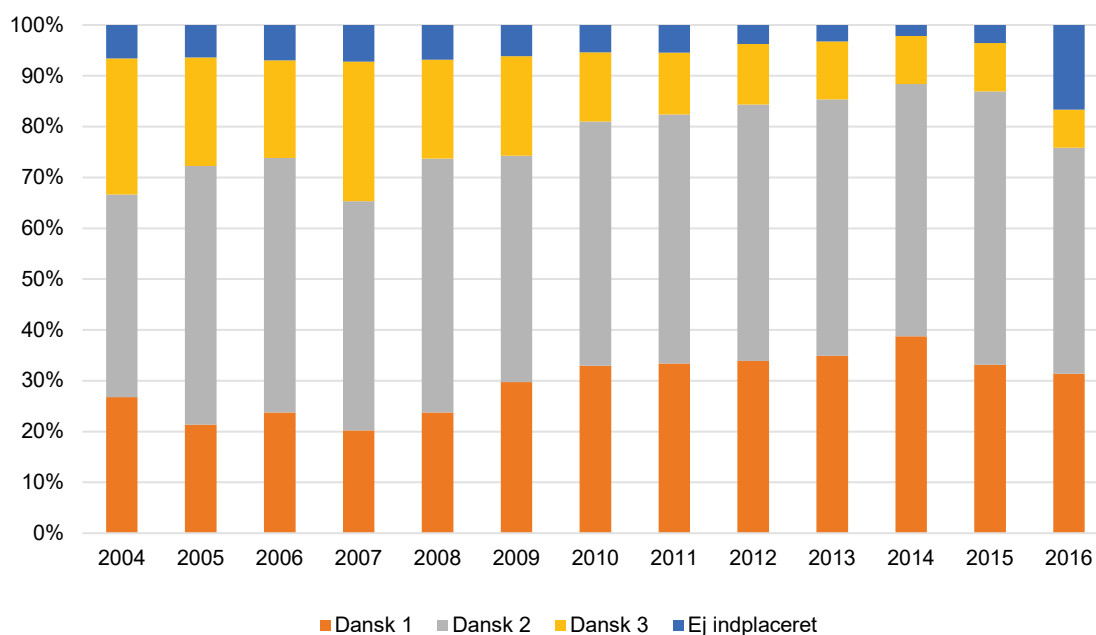


rende befolkningsgruppe i de store flygtningear 2014-2016. Omvendt er fordelingen mellem landegrupper meget mere ligelig i de år, hvor antallet af nytilkomne flygtninge er på de laveste niveauer. Det er altså tydeligt, at flygtningestrømmen i høj grad styres af enkeltstående konflikt- eller katastrofeområder<sup>5</sup>.

Sluttelig præsenteres de enkelte flygtninges indplacering på de tre danskuddannelser i perioden 2004-2016 (se Figur 1.3). Når indvandrere skal tilbydes danskundervisning, indplaceres de på en af tre danskuddannelser på baggrund af deres skole- og uddannelsesbaggrund og kendskab til det latinske alfabet. Mens Danskuddannelse 1 er for indvandrere med ingen eller ringe skolebaggrund og de, som ikke kender det latinske alfabet, er Danskuddannelse 2 for indvandrere med kort skole- og uddannelsesbaggrund, og endelig er Danskuddannelse 3 for indvandrere med mellemlang eller lang skole- og uddannelsesbaggrund fra hjemlandet<sup>6</sup>.

Indplaceringen på et af de tre niveauer kan derfor give et indtryk af de boglige kompetencer, som de nytilkomne flygtninge kommer til landet med. Figuren viser, at i starten af perioden var andelen af flygtninge, der blev indplaceret på danskuddannelsens højeste niveau, på over 25 %, mens denne andel falder over perioden og lander på under 10 % i 2014-2016. Samtidig stiger andelen af indplacerede på niveau 1 fra 20 % i 2007 til næsten 40 % i 2014. Noget tyder altså på, at flygtningepopulationen gennemsnitligt er blevet bogligt svagere fra 2004 til nu.

**Figur 1.3** Andel af nytilkomne flygtninge i påbegyndt danskuddannelse opdelt på indvandringsår og niveau af danskuddannelse



Note: Der findes først data vedrørende danskuddannelse fra 2004.

Kilde: Tilvirkning baseret på Danskuddannelsesdata og Danmarks Statistiks registre OPHG og VNDS.

<sup>5</sup> Dermed ikke sagt, at det enkelte lands asylpolitik ikke kan have betydning for tilgangen af flygtninge. For en dansk analyse af betydningen af asylpolitik, se fx Schultz-Nielsen (2016b).

<sup>6</sup> Jævnfør §10 i Bekendtgørelse om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.: <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=196768#id9e5ab53f-c92a-4e0d-921f-829e98dba686>

## 2 Lovændringer

Vi vil i det følgende gennemgå indhold og ændringer i tre centrale love i forhold til rammerne for indsatsen over for voksne flygtninge: Lov om integration af udlændinge i Danmark (Integrationsloven), Lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. samt Udlændingeloven. Derudover vil vi i kapitel 4 om økonomiske incitamenter inddrage Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats samt Lov om aktiv socialpolitik.

### 2.1 Integrationsloven

Den 1. januar 1999 blev Integrationsloven<sup>7</sup> indført. Inden lovens vedtagelse havde staten haft ansvaret for den særlige integrationsindsats de første 18 måneder, efter en flygtning havde fået opholdstilladelse; amterne havde ansvaret for danskuddannelse, mens kommunerne overtog ansvaret for den generelle integrationsindsats efter 18 måneder. Dansk Flygtningehjælp varetog den særlige integrationsindsats i praksis samt en del af danskundervisningen sammen med andre udbydere (Strukturkommissionen 2003). Med indførelsen af Integrationsloven samledes ansvaret for integration af nytilkomne flygtninge i kommunerne. Den første Integrationslov gjaldt udlændinge med ophold som flygtninge eller familiesammenførte til en person i Danmark.

#### Integrationslovens hovedelementer, som den så ud i 1999

- Introduktionsydelse
  - Overførselsindkomst, som gives til den nytilkomne udlænding, hvis denne ikke har fået opholdstilladelse på baggrund af ægtefælleforsørgelse
  - Ved lovens start i 1999 lå integrationsydelsen ca. 2.000 kr. under niveau for kontanthjælp
  - For at modtage integrationsydelse er det et krav, at den nytilkomne udlænding følger integrationsprogrammet.
- Introduktionsprogram
  - Treårigt program bestående af individuel tilrettelagt forløb bestående af:
    - Beskæftigelsesindsats
    - Danskundervisning
    - Kursus i samfundsforståelse.
- Boligplacering
  - Udlændingestyrelsen fastlægger amtskvoter for nye flygtninge
  - Hvis kommunerne ikke har aftalt fordelingen inden for deres amt, fastsætter Udlændingestyrelsen fordelingen via kommunekvoter
  - Kommunen har ansvar for boligplacering og integration af flygtningen fra den dato, hvor den nytilkomne registreres i kommunen.
- Hjælp i særlige tilfælde
  - Enkeltudgifter
  - Sygebehandling
  - Flytning
  - Udgifter til samvær med/forsørgelse af børn.

Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriets lov nr. 474 af 1/7-1998.

<sup>7</sup> Lov om integration af udlændinge i Danmark (Integrationsloven) af 01/07/1998: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=87620#K4>

Efter lovens indførelse fulgte nogle år med mindre tilpasninger af loven, bl.a. blev introduktionsydelsen allerede året efter afskaffet<sup>8</sup> og flygtninges sociale ydelser sat på niveau med kontanthjælpen,<sup>9</sup> og i 2001 indførtes en række punkter, der satte skarpere fokus på integrationspersonernes beskæftigelsesrettede pligt.<sup>10</sup> Dette gøres bl.a. ved at sætte krav om beskæftigelse, hvis dette tilbydes, og ved mulighed for reduktion i introduktionsydelsen, hvis udlændingen ikke følger introduktionsprogrammet. I en ændring af Integrationsloven i 2002 gives der mulighed for, at udlændinge, der er omfattet af Integrationsloven og er i ordinær beskæftigelse, kan tilbydes opkvalificering og/eller danskundervisning i mindst 10 timer om ugen med tilskud fra staten.<sup>11</sup>

I 2003 kom en større ændring af loven, der udmøntede nogle af hensigtserklæringerne fra den politiske aftale "Flere i arbejde" (se nærmere herom i kapitel 3). Loven lagde bl.a. kursus i samfundsforståelse ind under danskuddannelsen sammen med udvidede muligheder og krav til aktivering.<sup>12</sup> Således blev det muligt for personer under Integrationsloven at deltage i løntilskud, og brugen af mentorer blev gjort mere fordelagtig for både kommuner og virksomheder. Til gengæld blev kravet om aktivitet i introduktionsprogrammet ændret. Mens loven fra 1999 stillede krav om, at beskæftigelsesindsatsen for personer i introduktionsprogrammet havde et omfang på mindst 30 timer pr. uge (timetalskravet), blev kravet nu hævet til 37 timer om ugen (gældende fra 1. januar 2004). Til gengæld talte timer med danskuddannelse med i de 37 timer.

Endelig blev varigheden af introduktionsperioden, hvori introduktionsprogrammet tilbydes, ændret fra tre år til *højst* tre år. Det betød, at flygtninge, der opnåede beskæftigelse inden for de første 3 år i landet, ikke var forpligtede til at fortsætte i introduktionsprogrammet.

Ved samme lovændring var der fokus på at give kommunerne øgede incitamenter til en bedre integrationsindsats ved at gøre tilskud og refusioner afhængige af kommunens opnåede resultater. Dette medførte bl.a. indførelsen af et resultattilskud, der tilfalder kommunen for hver integrationsperson, som inden for introduktionsperioden har bestået danskuddannelsen og/eller opnået beskæftigelse. Vi gennemgår disse regler nærmere i afsnittet om de økonomiske incitamenter i kapitel 4.

Den 1. april 2006 ændres loven igen, denne gang med indførelsen af en integrationskontrakt, som er en videreførelse af det, der i den oprindelige lov blev kaldt en handleplan, men som allerede i 2002 blev til en individuel kontrakt, som bl.a. beskriver sanktioner ved udeblivelse fra de aftalte aktiviteter. Integrationskontrakten tilføjer sanktioner ved afvisning af arbejde (der som nævnt blev mulig i 2001), og der indføres krav om erklæring om integration og aktivt medborgerskab. Endelig indførtes uddannelsespligt (svarende til det nutidige uddannelsespålæg) for udlændinge mellem 18-25 år uden erhvervskompetencegivende uddannelse og uden problemer ud over ledighed.<sup>13</sup>

Den næste store ændring i loven ses først i 2010. Med denne lovændring blev formålsbestemmelsen for loven ændret, så den enkeltes ansvar for egen integration blev understreget. Betegnelsen introduktionsprogram erstattes af integrationsprogram, og målgruppen for loven udvides til arbejdskraftindvandrere, som tilbydes et introduktionsforløb med vægt på danskuddannelse, men med tilbud om beskæftigelsesindsatser. Samme lov genindfører et separat kursus i danske samfundsforhold og en medborgerskabsprøve, der har betydning for muligheden for at opnå permanent opholdstilladelse (se afsnit 2.3).<sup>14</sup>

---

<sup>8</sup> LOV nr. 57 af 25/01/2000: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=88848>

<sup>9</sup> Se endvidere afsnittet om de økonomiske incitamenter.

<sup>10</sup> LOV nr. 1269 af 20/12/2000: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=9003>

<sup>11</sup> LOV nr. 1043 af 17/12/2002: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=28919>

<sup>12</sup> LOV nr. 425 af 10/06/2003: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=28940>

<sup>13</sup> LOV nr. 243 af 27/03/2006: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=29032>

<sup>14</sup> LOV nr. 571 31/5 2010: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=132119>

Den 1. juli 2011 blev reglerne om boliganvisning ændret, så det ikke længere var muligt for kommunerne at anvise bolig til nyankomne i ghettoområder.<sup>15</sup>

To år senere den 1. juli 2013 pålagde en lovændring kommunerne pligt til snarest muligt og inden for tre måneder at tilbyde alle nyankomne udlændinge, der havde fået opholdstilladelse som flygtninge eller som familiesammenførte, en individuel integrationsplan og pligt til at udpege, hvilken forvaltning i kommunen der var ansvarlig for at koordinere integrationsindsatsen for udlændingen og dennes eventuelle familie.<sup>16</sup> Desuden medførte loven, at kommunerne fik pligt til snarest muligt og inden for tre måneder at tilbyde en tidlig helbredsmæssig vurdering til alle nyankomne flygtninge og deres familiemedlemmer. Med lovændringen ønskede man at få kommunerne til at tilbyde en mere helheds- og familieorienteret integrationsindsats.

I sommeren 2016 vedtog Folketinget et lovforslag,<sup>17</sup> der havde til formål at udmønte hovedparten af såvel topartsaftalen mellem regeringen og KL og den trepartsaftale, som regeringen indgik med arbejdsmarkedets parter, i aftalen "Trepartsaftale om arbejdsmarkedsintegration"<sup>18</sup>.

Lovændringen indeholdt de til dato største ændringer i Integrationsloven og bl.a. en målretning af integrationsprogrammet mod beskæftigelse i kraft af en mere virksomhedsrettet indsats. Den mere virksomhedsrettede indsats opnås primært via tre ændringer: 1) Et krav om at nytillkomne flygtninge som udgangspunkt skal vurderes som jobparate, 2) Et krav om tidlig virksomhedsrettet indsats, idet *kommunalbestyrelsen så vidt muligt inden for 2 uger og senest ved integrationsprogrammets påbegyndelse skal give en udlænding, som modtager integrationsydelse, et virksomhedsrettet tilbud i form af virksomhedspraktik eller løntilskud* (Integrationsloven § 16, stk. 6), samt 3) Den virksomhedsrettede indsats skal være kontinuerlig forstået på den måde, at der højst må være 6 uger imellem de virksomhedsrettede tilbud.

Introduktionsperioden blev samtidig reduceret fra 3 til 1 år, men med mulighed for forlængelse i op til 5 år. Samtidig afskaffes 37-timerskravet, og der indføres i stedet et 15-timers krav for aktivering, der giver bedre mulighed for at kombinere de virksomhedsrettede tilbud med danskuddannelse.

Loven afskaffede også integrationsplanen, og endelig førte lovændringen til en række ændringer af finansieringsreglerne, så finansieringen herefter målrettes mod de kommuner, som modtager flest flygtninge, og de kommuner og virksomheder, som leverer de bedste integrationsresultater. Således udbetaler staten en bonus til de virksomheder, der giver beskæftigelse til flygtninge senest 2 år, efter opholdstilladelsen er meddelt.

## 2.2 Danskuddannelse

Ansvar for danskundervisning til udlændinge blev med Lov om undervisning af voksne indvandrere fra 1986 samlet i amtskommunerne og varetaget af diverse oplysningsforbund og Dansk Flygtningehjælp. I løbet af 1990'erne udviklede amterne i samarbejde med Dansk Flygtningehjælp en undervisningsmodel med tilhørende vejledninger og test af sprogkunderskaber (Strukturkommissionen 2003). Loven blev revideret i 1994, hvor vi tager vores udgangspunkt. Indtil 1999 skulle danskuddannelse til indvandrere tilbydes senest 3 måneder efter, der var søgt derom. Der udstedes bevis for aktiv deltagelse, men der var ingen krav om aflæggelse af prøver.

---

<sup>15</sup> Ghettoområder defineres i Lov om almene boliger.

<sup>16</sup> LOV nr. 650 af 12/06/2013: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=151994>

<sup>17</sup> LOV nr. 665 af 08/06/2016: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=181799>

<sup>18</sup> Se nærmere i Kapitel 3: Firepartsforhandlinger/ministtermål og lignende

I forbindelse med den første Integrationslov pr. 1. januar 1999 trådte også en ny Lov om undervisning i dansk som andetsprog i kraft<sup>19</sup>. Det har siden denne dato været lovpligtigt, at kommunen henviser indvandrere til danskuddannelse under introduktionsprogrammet inden for 1 måned efter deres ankomst til kommunen. Undervisningen skal kunne påbegyndes senest 3 måneder efter ansøgning. Formålet med indførelse af loven var bl.a. at foretage et kvalitetsløft af danskuddannelsen og integrere indsatsen bedre med den beskæftigelsesrettede integrationsindsats. Kvalitetsløftet skulle bl.a. ske ved, at undervisningen gennemførtes på sprogcentre med et professionelt fagmiljø og ved at øge timetallet med 30 %. Samtidig blev ansvaret for danskundervisningen flyttet fra amtskommunerne til kommunerne. Nye statslige prøver, nationale vejledninger og fagbeskrivelser blev udformet og anvendt.

I 2004 udføres den første større ændring af loven med sigte på at effektivisere undervisningen og at gøre den mere erhvervsrettet<sup>20</sup>. Undervisningen inddeles i de nuværende tre danskuddannelser. Inden da blev inddelingen også foretaget i tre niveauer efter et begynder-, mellem- og afsluttende niveau, men uden beskrivelse af grundlaget for inddelingen. Hver danskuddannelse inddeles i 6 moduler med klare mål for bl.a. at synliggøre progression, og der indføres taxameterstyring med betalinger pr. påbegyndt modul. Der indføres nye prøver efter hver danskuddannelse med nationale retningslinjer<sup>21</sup>. Samtidig ophæves sprogskolernes monopol, idet private sprogskoler kan udbyde uddannelserne. Inden havde kommunerne mulighed for at udbyde rekvireret undervisning. Ændringen af Integrationsloven i 2002 (se ovenfor) præciserer, at introduktionsprogrammet også omfatter udlændinge, der ikke modtager introduktionsydelse, og at disse også skal tilbydes danskundervisning.

Herefter er der en række mindre ændringer, der dog sjældent berører gruppen af flygtninge og familiesammenførte – blandt andet indførelse af arbejdsmarkedsrettet danskundervisning (introdansk) i 2010; et kursus møntet på allerede beskæftigede eller ledige med kort uddannelse<sup>22</sup>. Som led i lovændringerne i 2016 forlænges retten til danskuddannelse til 5 år.

Ud over lovgivningsændringer har både tre- og firepartsaftaler mellem arbejdsmarkedets parter, kommunerne og skiftende regeringer samt flere regeringsprogrammer haft fokus på styrket danskuddannelse og samspillet med beskæftigelse. Disse gennemgås særskilt i kapitel 3.

## 2.3 Ophold i Danmark

En forudsætning for, at integrationsindsatsen kan tages i anvendelse, er, at udlændingen har lovligt ophold i Danmark. Udlændinges ophold i Danmark er reguleret af Udlændingeloven, der opdeler udlændinge efter formålet med deres ophold og efter oprindelse (fx EU/EØS). I dette afsnit behandler vi kravene til at få midlertidigt og varigt (tidsbegrænset og tidsubegrænset) ophold i Danmark for voksne udlændinge, der kommer til Danmark som flygtninge, og voksne familiesammenførte til flygtninge.

<sup>19</sup> LOV nr. 487 af 01/07/1998: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=87625>

<sup>20</sup> LOV nr. 375 af 28/05/2003: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=28939>. Loven ændrer navn til Lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.

<sup>21</sup> Før 2004 blev der afholdt prøver ved navn Almenprøve 1 og 2. Danskuddannelse 1 afsluttes efter modul 6 med Prøve i Dansk 1, hvor det mundtlige niveau svarer til niveauet for den tidligere Almenprøve 1. Et bevis for bestået Prøve i Dansk 1 dokumenterer, at en person har det niveau af dansksproglige forudsætninger, som kræves for at blive optaget på forberedende voksenundervisning (FVU). Når en person på Danskuddannelse 2 har nået målene for modul 5, svarer dette til Almenprøve 1-niveauet. Danskuddannelse 2 kan efter modul 6 afsluttes med Prøve i Dansk 2, hvor kravene ved den mundtlige del af prøven er højere end kravene ved den mundtlige del af den tidligere Almenprøve 1. Når en person på Danskuddannelse 3 har nået målene for modul 4, svarer dette til Almenprøve 1-niveauet. Danskuddannelse 3 kan afsluttes med Prøve i Dansk 3 efter modul 5 og med Studieprøven efter modul 6.

<sup>22</sup> LOV nr. 1512 af 27/12/2009: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=129532>

Kravene til at kunne få og bevare midlertidig opholdstilladelse som flygtning beskrives i Udlændingelovens § 7-8 samt reglerne for udvisning i § 22-24. Krav til tidsubegrænset opholdstilladelse beskrives i lovens § 11. En specifik form for varigt ophold kan opnås gennem statsborgerskab. Kravene hertil er funderet i indfødsretsloven og beskrevet i cirkulære om naturalisation.

#### *Midlertidigt ophold som flygtning*

Flygtningestatus kan opnås, hvis en person er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951, der omtales i Udlændingelovens § 7, stk. 1. § 8 omhandler kvoteflygtninge, der kommer hertil som led i aftale med De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge eller lignende international aftale.

Før 2002 indeholdt § 7 også en bestemmelse om opholdsstatus for personer, der ikke er omfattet af flygtningekonventionen, men hvor der er frygt for forfølgelse eller overgreb ved hjemsendelse (§ 7, stk. 2). Denne type ophold benævnes de facto flygtningestatus. I 2002 blev de facto flygtningebegrebet afskaffet, og i samme år blev begrebet beskyttelsesstatus (B-status) indført for personer, der risikerer dødsstraf eller tortur ved hjemsendelse<sup>23</sup>. I 2015 indføres opholdstilladelsen midlertidig beskyttelsesstatus (§ 7, stk. 3) for personer, hvor forholdene i deres hjemland er præget af helt vilkårlig voldsudøvelse<sup>24</sup>.

I 2002 indføres, at ophold er på betingelse af, at udlændingen ikke er til fare for statens sikkerhed eller en trussel mod offentlig sikkerhed<sup>25</sup>. Dette var en del af daværende regerings "terrorpakke" i forlængelse af hændelserne i New York den 11. september 2001. En del af pakken inkluderede også krav til specifikke domme (se nedenfor), men i modsætning hertil kræver ovenstående formulering ikke nødvendigvis, at der foreligger en dom, men kan føre til en administrativ udvisning, fx på baggrund af efterretningstjenestens indberetninger.

Med undtagelse af ophold i henhold til § 7, stk. 3 gives flygtningestatus og familiesammenføring med henblik på varigt ophold. Opholdstilladelsen er dog i udgangspunktet givet med en tidsbegrænsning, og begge typer opholdstilladelse kan derfor inddrages, hvis forholdene i hjemlandet forbedres.

For at bevare en midlertidig opholdstilladelse skal en række yderligere krav være opfyldt. Reglerne for udvisning gælder for alle udlændinge, herunder flygtninge. Personer med ophold i mere end 7 år eller med ophold som flygtning kunne før 1998 udvises, hvis vedkommende:

- a. Vedholdende har begået grov kriminalitet
- b. Er idømt ubetinget fængselstraf på mindst 6 år eller som følge af art og grovhed af kriminalitet ikke bør blive i landet.

I 1998 strammes kriminalitetskravet til, at ansøger maksimalt må være idømt 4 års fængsel eller 2 år, hvis vedkommende er tidligere dømt for forhold, der kunne give en dom på 2 år. Fængselskravet ændres i 2006, så det gælder for personer med ophold i 8 år, og selve domskravet strammes yderligere til 3 år i 2008. Der findes en række andre krav til mildere domme, der også er strammet henover 2000'erne.

#### *Tidsubegrænset opholdstilladelse*

Før 1999 blev opholdstilladelser til flygtninge og familiesammenførte givet med en tidsbegrænsning på maksimalt 5 år, men typisk givet for 2 år ad gangen, som skulle fornyes ved ansøgning. Dog kunne den midlertidige opholdstilladelse ikke inddrages for flygtninge og familiesammenførte, hvis de

<sup>23</sup> LOV nr. 365 af 06/06/2002: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=28895>

<sup>24</sup> LOV nr. 153 af 18/02/2015: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=168119>

<sup>25</sup> LOV nr. 362 af 06/06/2002: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=28892>

havde boet i Danmark i 3 år<sup>26</sup>. Det betyder, at flygtninge og familiesammenførte til flygtninge havde retskrav på tidsubegrænset opholdstilladelse efter 3 år i Danmark, hvis forholdene i hjemlandet ikke var bedret og umuliggjorde hjemsendelse. En tidsubegrænset opholdstilladelse kan dog inddrages efter reglerne for udvisning. Kravene til tidsubegrænset ophold beskrives i Udlændingelovens § 11.

Siden 1999 er der stillet krav inden for følgende temaer for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse:

- 1) Et vist antal års ophold i Danmark
- 2) Begrænsninger i forhold til domme for kriminalitet
- 3) Ingen gæld til det offentlige
- 4) Beskæftigelse af et vist omfang
- 5) Gennemførelse af dansk og andre prøver.

Disse krav har varieret over tid, og de gennemgås her i store træk.

Kravet om 3 års ophold for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse blev skrevet ind i lovgivningen samtidig med indførelse af Integrationsloven i 1999. Der blev også stillet krav til, at vedkommende skulle have gennemført det nye introduktionsprogram og ikke var idømt betinget eller ubetinget frihedsstraf. Hvis vedkommende havde gæld til det offentlige, skulle der være indgået aftale om afbetaling, og aftalen skulle være overholdt.

Den nye regering med Anders Fogh Rasmussen i spidsen, der kom til i 2001, strammer med lovgivningen fra 2002 flere af disse regler. Kravet til ophold øges til 7 år; ansøgere må ikke have gæld uanset aftale om tilbagebetaling, og der stilles krav til, at der er gennemført en godkendt dansk-prøve<sup>27</sup>. Kravene til domme for kriminalitet specificeres, bl.a. så frihedsberøvelse ikke må overstige 2 år, og muligheden for ansøgning udskydes for personer, der er dømt for en række andre forhold.

I 2003 gives mulighed for, at de velintegreerede hurtigere kan opnå tidsubegrænset opholdstilladelse<sup>28</sup>: Udlændinge med fast tilknytning til arbejdsmarkedet som lønmodtagere, eller selvstændige inden for de seneste 3 år, som ikke har modtaget hjælp efter Lov om aktiv socialpolitik eller Integrationsloven, kan opnå tidsubegrænset ophold efter 5 år i stedet for 7 år.

Et lignende beskæftigelseskrav for at opnå hurtigere tidsubegrænset opholdstilladelse gøres ultimativt i 2007: Her stilles krav til alle om fuldtidsbeskæftigelse i Danmark i minimum 2½ år<sup>29</sup>.

I 2010 indføres et pointsystem, der på den ene side giver tidligere adgang til tidsubegrænset ophold, men samtidig øger barren dertil<sup>30</sup>: Tidskravet sænkes til 4 år, men der stilles nu for første gang krav om bestået Prøve i Dansk 2. Selvom alle udlændinge kan tilmelde sig alle prøver (eventuelt som selvstuderende mod et gebyr), vil det være vanskeligt at bestå Prøve i Dansk 2 for dem, der er indplaceret på Danskuddannelse 1. Derudover indfører loven et krav om aktivt medborgerskab. Aktivt medborgerskab opfyldes enten ved at bestå en medborgerskabsprøve eller ved at være medlem af foreningsbestyrelser eller organisationer i ét år. Lovændringen indsnævrer muligheden for kravene om sprog og afskærer reelt de fleste af de, der indplaceres på Danskuddannelse 1, fra tidsubegrænset opholdstilladelse til de velintegreerede yderligere ved at stille krav om, at én af følgende betingelser skal være opfyldt: a) ordinær beskæftigelse i 4 år af de seneste 4½ år, b) gennemført lang videregående uddannelse, professionsbachelor, erhvervsakademi eller erhvervsrettet ungdomsuddannelse i Danmark eller c) bestået Prøve i Dansk 3.

---

<sup>26</sup> Bekendtgørelse af Udlændingeloven nr. 650 af 13/08/1997, § 19, stk. 2

<sup>27</sup> LOV nr. 365 af 06/06/2002: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=28895>

<sup>28</sup> LOV nr. 425 af 10/06/2003: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=28940>

<sup>29</sup> LOV nr. 379 af 25/04/2007: <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=29066>

<sup>30</sup> LOV nr. 572 af 31/05/2010: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=132120>

Pointsystemet afskaffes allerede i 2012 med regeringsskiftet, hvor sprogkravet også sænkes til Prøve i Dansk 1, og tidskravet sættes til 5 år<sup>31</sup>. Beskæftigelseskravet opretholdes med krav om 3 års beskæftigelse ud af de seneste 5 år, men udvides til også at indeholde perioder i ordinær uddannelse.

Pendulet svinger den anden vej igen i 2016, hvor både sprog-, tids- og beskæftigelseskravene strammes til Prøve i Dansk 2, ophold i 6 år og 2½ års beskæftigelse ud af seneste 3 år, uden at perioder i uddannelse tæller med<sup>32</sup>. Samtidig afgrænses muligheden for tidsubegrænset ophold igen til de, der enten har bestået en medborgerskabsprøve, har en årlig indkomst på mindst 270.000 kr. de seneste 2 år eller har bestået Prøve i Dansk 3. Sidste ændring er i skrivende stund vedtaget i 2017, hvor tidskravet er øget til 8 år og beskæftigelseskravet til 3½ år ud af de seneste 4 år<sup>33</sup>.

### *Familiesammenføring af voksne*

Vi har også gennemgået ændringer i regler for at opnå familiesammenføring til en i Danmark boende person, som har opnået ophold som flygtning. Reglerne indeholder en række meget omdiskuterede krav i lovens § 9 såsom 24-årsreglen, tilknytningskravet og kravet om økonomisk sikkerhed og boligstørrelse. Vi har valgt ikke at inkludere beskrivelsen af disse krav, fordi mange af dem ofte kan forbigås i ansøgninger om familiesammenføring til en flygtning. Undtagelsen skyldes Danmarks internationale forpligtigelser i henhold til den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 8, der vedrører retten til beskyttelse af privatliv og familieliv. Denne undtagelse indføres i lovtekstens § 9 i 2002, samtidig med at kravene generelt strammes<sup>34</sup>. Formuleringen lyder i dag: "... *medmindre særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed, afgørende taler derimod...*".

Den væsentligste ændring for flygtninges mulighed for at opnå ægtefællesammenføring indtræder i 2016 for flygtninge med midlertidig beskyttelsesstatus, der herefter skal have været 3 år i Danmark for at opnå familiesammenføring<sup>35</sup>.

### *Indfødsret*

Den tendens til stramning af regler, som ses i forbindelse med opnåelse af tidsubegrænset ophold, ses også på området for indfødsret. Stramningerne på dette område starter allerede i midten af 1990'erne, og vi har derfor taget udgangspunkt i lovgivningen umiddelbart inden. De første krav til indfødsret, der indeholder de temaer, vi har i dag, beskrives i cirkulæreskrivelse nr. 17 af 2.2.1990<sup>36</sup>. Alle ansøgere om statsborgerskab skal have tidsubegrænset opholdstilladelse i Danmark, men herudover fastsætter loven krav til antal år med lovligt ophold i Danmark, begrænsninger i domme for kriminalitet, gæld til det offentlige og krav til at kunne dansk. I 1990 gjaldt følgende krav:

- Ophold i Danmark: For ikke-nordiske statsborgere, der ikke er konventionsflygtninge, gælder det 7 år. For konventionsflygtninge er det 6 år.
- Straffe for kriminalitet: Ansøgning udelukkes i et antal år varierende fra 3-7 år alt efter typen af forseelse.
- Restancer til det offentlige: Restance for hjælp efter Lov om social bistand giver udelukkelse i 5 år. Restance i betaling af skatter og afgifter giver udelukkelse, så længe der ikke er indgået aftale om betalingsaftale og overholdelse af denne.
- Sprog: Det formuleres som følger: "Ansøger skal kunne forstå og gøre sig forståelig på dansk".

<sup>31</sup> LOV nr. 572 af 18/06/2012: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=142498>

<sup>32</sup> LOV nr. 102 af 03/02/2016: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=177348>

<sup>33</sup> LOV nr. 436 af 09/05/2017: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=190035>

<sup>34</sup> LOV nr. 365 af 06/06/2002: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=9070>

<sup>35</sup> LOV nr. 102 af 03/02/2016: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=177348>

<sup>36</sup> CIR nr. 17 af 02/02/1990: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=58089>



I 1995 strammes kravene til begrænset frihedsberøvelse, således at længere frihedsberøvelse (over 5 år) kan give udelukkelse fra at søge om indfødsret i op til 15 år efter straffens udståelse<sup>37</sup>.

I 1997 foretages også en stramning af kravene for den mildere kriminalitet<sup>38</sup>. Derudover fastslår skrivelsen, at politiet skal gennemgå ansøgningen med ansøger og derved vurdere ansøgers dansk-kundskaber. Der indføres krav om, at hvis restancer til det offentlige overstiger 50.000 kr., skal sagen forelægges indfødsretsudvalget, også selvom der er indgået aftale om en afdragsordning. Indfødsretsudvalget er nedsat af Folketinget og tager stilling til, om der kan gives dispensation fra gældende krav.

I 1999 lempes lovgivningen på en række områder: dels lempes kravene til fravær af kriminalitet både for den mildere og grovere kriminalitet, dels lempes krav til restancer, der *ikke* er skatter og afgifter, fx hvis ansøger er uden beskæftigelse og ikke har udsigt til at opnå indtægter ud over bistand, samt mindre undtagelser i kravene om dansk sprog, hvis vedkommende ikke vurderes i stand til at lære sprog.

I 2002 påbegyndes atter en lang udvikling med gennemgående stramninger<sup>39</sup>, dog med en midlertidig lempelse under Thorning-regeringen (2011-2015). I 2002 stilles for første gang krav om, at dansk-kundskaber skal være dokumenteret med en prøve fra et sprogcenter, svarende til den nuværende mundtlige Prøve i Dansk 1. Derudover strammes kravene til kriminalitet igen med udelukkelse i længere perioder end før 1999. Det kræves, at der ikke er restancer til det offentlige, heller ikke i tilfælde af indgåede betalingsaftaler. Endelig føjes for første gang krav til at love troskab mod Danmark og dansk lovgivning.

I 2006 tilføjes henvisning til straffelovens kapitel 12 og 13<sup>40</sup>, som vedrører landsforræderi og andre ydre og indre anliggender med risiko for statens virke<sup>41</sup>. Der tilføjes krav om, at modtagelse af hjælp fra det offentlige ikke må udgøre mere end 1 år af de seneste 5 år. Sidstnævnte krav om begrænset hjælp fra det offentlige strammes yderligere i 2008 til maksimalt 6 måneder de seneste 5 år, hvorefter det lempes igen i 2013 til 2½ år af de seneste 5 år<sup>42</sup>. På lige fod med reglerne for tidsbegrænset ophold henholdsvis strammes og lempes lovgivningen for indfødsret fra 2008 til 2013 også i forhold til kravet til dansk. I 2008 strammes reglerne til at være bestået med karakteren 4 i Prøve i Dansk 3 til i 2013 atter kun at kræve bestået Prøve i Dansk 2<sup>43</sup>.

I 2015 strammes reglerne for kriminalitet, offentlig hjælp og dansk sprog igen til det nuværende niveau med fx udelukkelse fra ansøgning i 12 år for personer med en dom med frihedsberøvelse på under 60 dage, krav om maksimalt 6 måneders offentlig forsørgelse de seneste 5 år og krav om bestået Prøve i Dansk 3<sup>44</sup>.

---

<sup>37</sup> CIS nr. 11303 af 02/06/1995: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=87474>

<sup>38</sup> CIR nr. 132 af 03/10/1997: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=85787>

<sup>39</sup> CIS nr. 55 af 12/06/2002: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=28901>

<sup>40</sup> Hvor reglerne i kapitel 12, "forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed", sigter til angreb, der truer staten *udefra*, vedrører de forbrydelser, der er opregnet i kapitel 13, angreb mod statens *indre sikkerhed*. Reglerne i kap. 12-13 udgør *kernen* i PET's arbejde (Vedsted-Hansen 2009).

<sup>41</sup> CIS nr. 9 af 12/01/2006: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=29017>

<sup>42</sup> CIR nr. 61 af 22/09/2008: <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=122009>

<sup>43</sup> CIS nr. 9253 af 06/06/2013: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=152087>

<sup>44</sup> CIS nr. 10873 af 13/10/2015: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=174789>

### 3 Firepartsforhandlinger/ministermål og lignende

Ud over de angivne lovændringer har perioden også været præget af skiftende regeringer, der hver har haft deres forskellige fokus på integrationsområdet. Således har integration som sagsområde i løbet af perioden været varetaget af forskellige ministerier, herunder perioder i eget ministerie. De skiftende regeringer og ministerietilknytninger kan have haft betydning for, hvordan integrationsindsatsen har været forvaltet i kommunerne. Det skyldes dels den signalværdi, der sendes fra centralt hold, dels mere konkret de målsætninger, som ministerierne udsender på området via diverse ministermål. Endelig vil en del af de ovenstående lovændringer være udsprunget af skift i regeringsmagten, skift af ministre eller på baggrund af partsaftaler mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter. Nedenstående tabel giver derfor et overblik over periodens skiftende regeringer, kendetegn for perioden samt punkter fra periodens firepartsaftaler i de tilfælde, hvor de vedrører integrationsområdet.

**Tabel 3.1** Oversigt over skiftende regeringer, ministerområde samt relevante partsaftaler for perioden 1997-2017

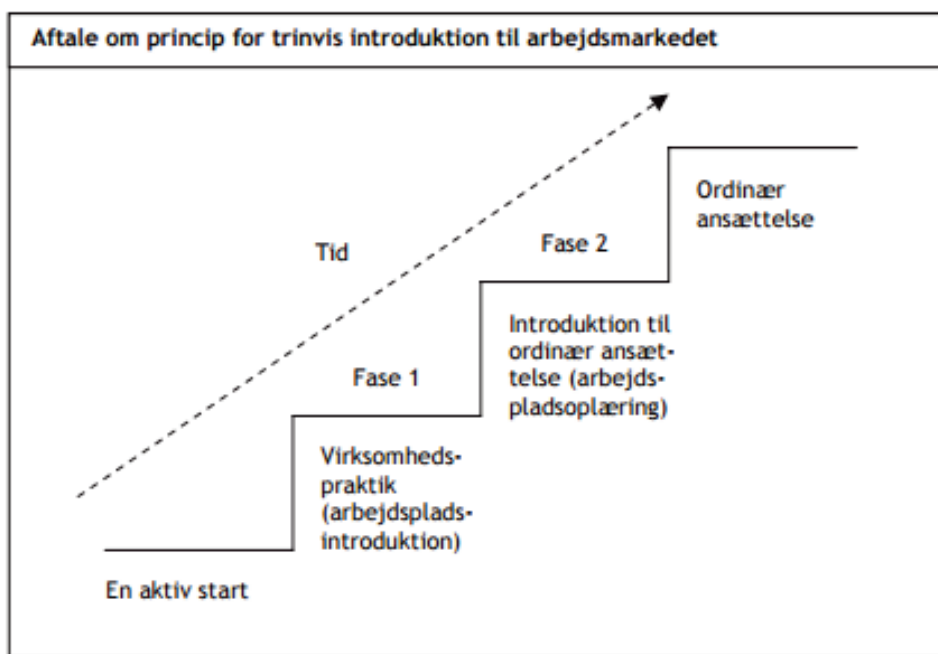
Periode	Regering	Hvad kendetegner perioden?	Partsaftaler
Jan. 1993- nov. 2001	Poul Nyrup Rasmussen: (S, R, CD, K) (S og R)	Integration fandtes ikke som eget sagsområde, men lå under Indenrigsministeriet. Indfødsret blev varetaget af Justitsministeriet.  Integrationsloven blev i denne periode fremsat af indenrigsminister Thorkild Simonsen og vedtaget 1. juli 1998.	
Nov. 2001- feb. 2005	Anders Fogh Rasmussen: (V og K)	Integrationsministeriet (Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration) blev oprettet i 2001 ved regeringens tiltræden.  Bertel Haarder var minister.	Firepartsaftale 2002: Aktiv start: grundlæggende dansk og hurtig kompetenceafklaring.
Feb. 2005- nov. 2007	Anders Fogh Rasmussen II: (V og K)	Rikke Hvilshøj var minister.	Firepartsaftale 2006: Udvidet trappemodell Jobpakker
Nov. 2007- okt. 2011	Anders Fogh Rasmussen og Lars Løkke Rasmussen: (V og K)	Birthe Rønn Hornbech og Søren Pind var ministre.	Firepartsaftale 2010: Ægtefælleforsørges beskæftigelse Kompetenceafklaring Danskundervisningens kvalitet
Okt. 2011- juni 2015	Helle Thorning-Schmidt: (S,R, SF) (S og R)	Integrationsministeriet blev nedlagt og integrationssager overflyttet til Social- og Integrationsministeriet, mens Beskæftigelsesministeriet overtog flygtninge og indvandrere på arbejdsmarkedet, og Justitsministeriet overtog udlændingeområdet, herunder asyl og indfødsret. Undervisningsministeriet overtog ansvaret for danskuddannelse for udlændinge.	Firepartsaftale 2014: Danskundervisning og træning på arbejdsplads Integrere danskundervisning og jobrettede tilbud
Juni 2015- nu	Lars Løkke Rasmussen	Ministeriet genoprettes som Udlændinge, Integrations- og Boligministeriet (fra november 2016 Udlændinge- og Integrationsministeriet).	Trepartsaftale 2016: Jobfokus i integrationsindsatsen Bedre brug af asyl- og overgangsfase Erhvervsrettet danskundervisning Intensivering af integrationsindsats Integrationsgrunduddannelse (IGU) Bedre virksomhedsservice

Kilde: Udlændinge og Integrationsministeriets hjemmeside samt en række eksterne kilder (se i teksten).

I Poul Nyrup Rasmussens regeringstid var integrationsområdet ikke defineret som eget sagsområde, men var en del af Indenrigsministeriets ressortområde. Det var således indenrigsminister Thor-kild Simonsen, som i 1998 fremlagde forslag til Integrationsloven, der blev besluttet samme år. I denne periode blev arbejdsmarkedets parter kun sparsomt inddraget i de store arbejdsmarkedsre-former, og der var ingen separate partsforhandlinger på integrationsområdet.<sup>45</sup>

Ved starten af Anders Fogh Rasmussens regeringstid blev integrationsministeriet oprettet – i første omgang med Bertel Haarder som minister. Det betød, at ansvaret for integrationsindsatsen lå under ét ressortministerium i stedet for at være fordelt mellem flere. Området blev i det hele taget opprioriteret, og der gennemførtes en række forlig samt partsforhandlinger på integrationsområdet i denne periode. I forliget "Flere i arbejde" fra 2002 – som i store træk lagde grunden for reformen i 2004 – var der fokus på, at faglig og sproglig opkvalificering så vidt muligt skulle ske med henblik på tilknytning til en konkret arbejdsplads, fx ved brug af trappemodellen som vist i Figur 3.1, og ikke i sideløbende spor. Trappemodellen blev bl.a. evalueret i Projekt virksomhedsrettet Integration, støttet af satspuljemidler, hvor erfaringerne med det erhvervsrettede fokus var positive, men også pegede på behov for at forbedre samarbejdet mellem sprogcentre, kommuner og virksomheder<sup>46</sup>.

**Figur 3.1** Trappemodellen for integrationsindsatsen



Note: Trappemodellen præsenteret som led i regeringens reform "Flere i arbejde" 2002.

Kilde: Regeringens Integrations- og Udlændingepolitik, marts 2003.

I firepartsaftalen fra 2006 var der også fokus på trappemodellen, dvs. hvor danskuddannelse eller afklaring tages først og virksomhedsrettede forløb derefter. I denne partsaftale udvikles trappemodellen til anvendelse sammen med jobpakker og brug af mentor, dvs. redskaber, som stadig fremhæves i dag, men ikke nødvendigvis sammen med en trappemodell.

<sup>45</sup> Kilde: Mailand (2011).

<sup>46</sup> Kilde: Oxford Research (2006).

I firepartsaftalen fra 2010 var der ligeledes fokus på kvaliteten af danskuddannelse, primært i form af midler til efteruddannelse af lærere. Alle firepartsaftalerne fra 2002, 2006 og 2010 har haft fokus på kompetenceafklaring<sup>47</sup>.

Da Helle Thorning-Schmidts regering overtog magten i 2011, ændredes synet på integrationsindsatsen igen. Det var regeringens holdning, at integrationsområdet ikke skulle behandles særskilt, men indgå under de enkelte ressortområder, der hvor det gav mening. Det betød, at Integrationsministeriet blev nedlagt, og integrationssager blev overflyttet til Social- og Integrationsministeriet, mens Beskæftigelsesministeriet overtog flygtninge og indvandrere på arbejdsmarkedet, Justitsministeriet overtog området omkring Udlændingeloven, herunder sager vedrørende asyl og indfødsret, mens Undervisningsministeriet overtog ansvaret for danskuddannelse til voksne udlændinge.

I 2014 blev der i forlængelse af firepartsaftalerne fra 2002, 2006 og 2010 gennemført endnu en firepartsaftale om integration – denne gang med Helle Thorning-Schmidts regering.<sup>48</sup> Aftalen indeholdt en række initiativer, der bl.a. skulle styrke danskundskaberne hos indvandrere med ringe sprogkundskaber. Blandt andet skulle der iværksættes projekter, hvor den dansksproglige indsats blev planlagt, så den kunne trænes sideløbende med fx praktik eller beskæftigelse på en arbejdsplads.

Efter regeringsskiftet i 2015 blev Integrationsministeriet genoprettet, og regeringen indledte forhandlinger om en større partsaftale, der også til dels havde fokus på integrationsområdet. Trepartsaftalen, der blev indgået i 2016, var i store træk primus motor for det paradigmeskift i integrationsindsatsen, som regeringen lancerede med en række lovændringer i 2016. De grundlæggende elementer i aftalen var, at integrationsindsatsen i langt højere grad skulle målrettes mod arbejdsmarkedet, og indsatsen skulle tilbydes meget tidligere.<sup>49</sup> De vigtigste elementer i trepartsaftalen var således:

- Oprettelse af en toårig integrationsgrunduddannelse (IGU)
- Bedre brug af asyl- og overgangsfasen
- Flygtninge skal mødes som jobparate
- Tidlig virksomhedsrettet aktiveringsindsats.

Der blev lagt op til, at initiativerne bl.a. skal understøtte, at flygtninge og familiesammenførte er motiverede for at arbejde, når de kommer ud på virksomhederne, og samtidig skal de understøtte, at det er nemt for virksomhederne at deltage i indsatsen. Det blev pointeret i aftalen, at selvom det er kommunernes ansvar at finde integrationsmuligheder i virksomhederne, så er dette kun muligt, hvis virksomheder og medarbejdere også påtager et ansvar for at åbne op for flygtningene og de familiesammenførte.

---

<sup>47</sup> Både AMU-skoler, erhvervsskoler, virksomheder og kommuner vurderer løbende udlændinges kompetencer. Der er udviklet en række arbejdsredskaber i tillæg til de officielle vurderinger af medbragt uddannelse, der kan opnås fra Styrelsen for Forskning og Uddannelse (en opgave, der tidligere lå i Styrelsen for Videregående Uddannelser, og tidligere endnu under SIRIUS; Center for vurdering udlændinges uddannelser). Både KL og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har udarbejdet redskaber til kompetencevurdering, se kompetenceweb.dk samt [www.cabiweb.dk/kompetencekort](http://www.cabiweb.dk/kompetencekort).

<sup>48</sup> DA's hjemmeside og <http://www.da.dk/bilag/Firepartsaftale%20om%20integration.pdf>.

<sup>49</sup> Beskæftigelsesministeriets hjemmeside: <http://bm.dk/da/Aktuel/Politiske%20aftaler/Trepartsaftaler%202016.aspx>.

## 4 Økonomiske incitament

De økonomiske incitament for den beskæftigelsesrettede integration af flygtninge kan i grove træk opdeles på incitament over for de kommuner, der skal hjælpe flygtningene i beskæftigelse, incitament over for de virksomheder, der skal ansætte flygtningene, og incitament over for flygtningene selv. Vi vil i det nedenstående gennemgå de økonomiske incitament, som er indeholdt i Integrationsloven.

### 4.1 Økonomiske incitament over for kommunerne

Med kommunernes integrationsansvar, som de overtog i 1999, hørte også forsørgeransvaret for alle flygtninge med asyl som opholdsgrundlag. Da fordelingen af flygtningene bestemmes fra centralt hold og dermed ikke er muligt at påvirke for den enkelte kommune, er modtagerkommunerne i stedet blevet kompenseret ved en række tilskud for hver flygtning i integrationsperioden.

Disse statslige tilskud består af en række forskellige elementer, som i et vist omfang har ændret indhold og omfang i den undersøgte periode, men som udgangspunkt består af:

- Refusion af forsørgelsesudgifter
- Grundtilskud
- Tilskud i introduktionsperioden
- Tilskud i forbindelse med danskuddannelse
- Resultattilskud.

Staten refunderer kommunens udgifter til danskuddannelse og beskæftigelsesindsatser for deltagere, der hører under Integrationsloven. Det er et krav for hjemtagelse af den statslige refusion af kommunernes udgifter, at udlændinge deltager i aktiviteterne. Ved udeblivelse mistes 3 måneders refusion, hvorefter der løbende følges op på indberetninger om yderligere udeblivelse.

Resultattilskud blev tilføjet i forbindelse med ændring af Integrationsloven i 2003 med virkning fra 1. januar 2004<sup>50</sup> og består af tilskud, der udbetales, hvis en flygtning opnår beskæftigelse eller består danskuddannelsen på et niveau, der er fastsat som mål i resultatkontrakten inden for den treårige integrationsperiode.

**Tabel 4.1** Oversigt over elementerne i statens tilskud til kommunerne i perioden efter kommunerne overtog ansvaret for integration af flygtninge og familiesammenførte

Tilskuds-element	Lov nr. 474 af 1. juli 1998 (ikrafttræden 1. jan. 1999)	Lov nr. 425 af 10. juni 2003 (ikrafttræden 1. jan. 2004)	Lov nr. 104 af 7. feb. 2007 (ikrafttræden 1. jan. 2008)	LOV nr. 994 af 30. aug. 2015 (ikrafttræden 4. jan. 2016)	Lov nr. 705 af 8. jun. 2017 (ikrafttræden 1. jan. 2018)
Refusion af forsørgelsesudgift	75 %	75 %	50 %	Refusionstrappen. Dog 50 % af udgifter til hjælp i særlige tilfælde.	Refusionstrappen. Dog 50 % af udgifter til hjælp i særlige tilfælde.
Grundtilskuddet (uafhængig af integrationspersonens beskæftigelsesstatus) <sup>#</sup>	3.400 kr./md.	4.211 kr./md.	3.469 kr./md.	2.366 kr./md.	

<sup>50</sup> Lov nr. 425 af 10. juni 2003: Forslag til Lov om ændring af Integrationsloven og Udlændingeloven.

Tilskuds- element	Lov nr. 474 af 1. juli 1998 (ikrafttræden 1. jan. 1999)	Lov nr. 425 af 10. juni 2003 (ikrafttræden 1. jan. 2004)	Lov nr. 104 af 7. feb. 2007 (ikrafttræden 1. jan. 2008)	LOV nr. 994 af 30. aug. 2015 (ikrafttræden 4. jan. 2016)	Lov nr. 705 af 8. jun. 2017 (ikrafttræden 1. jan. 2018)
Tilskud i introduktionsperioden	5.200 kr./md. hvis aktiveret 3.300 kr./md. for ikke-aktiverede	6.500 kr./md. det første år, herefter: 6.500 kr./md. hvis løntilskud eller virksomhedspraktik 5.500 hvis VOP† 4.471 kr./md. hvis kun danskuddannelse	50 % af udgifter til introduktionsprogram inden for rådighedsbeløb (Aktivering)	50 % af udgifter til introduktionsprogram inden for rådighedsbeløb (Aktivering)	50 % af udgifter til introduktionsprogram inden for rådighedsbeløb (Aktivering)
Dansk-uddannelse	950 kr./md. for udlænding i danskuddannelse	2.044 kr./md. hvis deltagelse i danskuddannelse	50 % af udgifter til danskuddannelse Inden for rådighedsbeløb	50 % af udgifter til danskuddannelse Inden for rådighedsbeløb	50 % af udgifter til danskuddannelse Inden for rådighedsbeløb
Rådighedsbeløb for udgifter under introduktionsprogrammet			70.000 kr.	73.000 kr.	36.053 kr.
<i>Resultattilskud:</i>					
Uden forsørgelse		30.000 kr. pr. person. i introduktionsprogram i beskæftigelse i min. 6 mdr.	40.000 kr. pr. person i introduktionsprogram i beskæftigelse i min. 6 mdr.	44.006 kr. pr. person i introduktionsprogram i beskæftigelse/ordinær uddannelse i min. 6 mdr.	75.000 kr. pr. person inden for første 3 år, og 50.000 kr. pr. person inden for 4. og 5. år i beskæftigelse/ordinær uddannelse i min. 6 mdr.
Dansk-uddannelse		20.000 kr. pr. prøve	30.000 kr. pr. prøve	33.005 kr. pr. prøve	32.000 kr. pr. prøve
Forsørgelsestype*	Introduktionsydelse 1999-2000: lavere end kontanthjælp 2000-2002-niveau som kontanthjælp 2002-2004-niveau som starthjælp	2004-2007: introduktionsydelse på niveau med starthjælp	2007-2011: introduktionsydelse på niveau med starthjælp 2011-2015: kontanthjælp 2015-: integrationsydelse: lavere end kontanthjælp		

Note: † VOP står for Vejledning og Opkvalificering, der er et tilbud i Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

\* Niveau af forsørgelsen fremgår af Tabel 4.2.

# Til dækning af udgifter til boligplacering og introduktionsprogram.

Kilde: Retsinformation.

Kommunens incitament til at yde en stor indsats over for integrationspersonerne vil ikke kun afhænge af de tilskud og refusioner, som kommunen modtager for integrationspersonerne, men også af hvad de modtager for andre udsatte grupper, der modtager offentlig forsørgelse. Hvis udgiften til én gruppe udsatte er markant højere end udgiften til en anden gruppe, og den indsats, man forventer at skulle bruge for at flytte borgeren ud af ledighed, er ens for begge grupper, så vil kommunen have incitament til at fokusere indsatsen på den dyreste gruppe. Det kan derfor have potentiel relevans at sammenligne refusionssatserne på forsørgelsen under integrationsprogrammet med refusionssatserne for andre typer offentlig forsørgelse. Derudover har denne sammenligning også relevans i forhold til det skift, der sker i refusionen, når en integrationsperson afslutter integrationsperioden.

Som det fremgår af Tabel 4.1, er der især i starten af perioden et markant statstilskud for hver flygtning under integrationsprogrammet. Frem til 1. januar 2008 blev ydet et statstilskud på 75 % for udgifter til forsørgelse. Til sammenligning ydede staten et tilskud på 50 % på udgiften til forsørgelse for kontanthjælpsmodtagere, som givet vis er den gruppe, der bedst kan sidestilles med personer i integrationsprogrammet. Denne forskel ændres efter 2007, hvor refusionen på forsørgelsesudgiften falder til 50 %, samtidig med at refusionen på kontanthjælp året før er blevet ændret til 33 % og 66 % for henholdsvis passive og aktive kontanthjælpsmodtagere. Det betyder, at der i perioden 2007-2011 gives en højere refusion til kontanthjælpsmodtagere i aktivering end til flygtninge under integrationsprogrammet, mens der i alle øvrige perioder gives en højere refusion til personer under integrationsprogrammet. I Figur 4.1 er forskellen i refusionssatserne illustreret, idet den røde graf viser refusionssatsen over tid for integrationspersoner, mens de tre stiplede grafer viser refusionssatsen for kontant-/uddannelses-/starthjælp i henholdsvis virksomhedsrettet aktivering, vejledning og opkvalificering eller passiv forsørgelse. I forhold til kommunernes incitament til at hjælpe integrationspersoner i beskæftigelse vil der gennem hele perioden være en større besparelse for kommunen ved at få en kontanthjælpsmodtager i beskæftigelse i forhold til en integrationsperson – både fordi kontanthjælpen hele perioden er på samme niveau eller højere end introduktionsydelsen, og fordi den statslige refusion for kontanthjælp i store dele af perioden er lavere. I perioden 2007-2011 er refusionen godt nok højere for kontanthjælpsmodtagere i aktivering, men i samme periode er forsørgelsesniveauet betydeligt lavere for integrationspersoner, så kommunens udgift til forsørgelse af integrationspersoner stadig er lavere end til kontanthjælpsmodtagere. Tilsvarende vil kommunen i perioden 2007-2015 have incitament til at fokusere den aktive beskæftigelsesindsats (fra 2011-2015 dog kun den virksomhedsrettede indsats) mod kontanthjælpsmodtagere i forhold til mod integrationspersoner. Det betyder, at hvis en kommune i denne periode havde lavet aftale med en virksomhed om at kunne tage 10 udsatte ledige i virksomhedspraktik, så ville det være økonomisk mere fordelagtigt for kommunen at sende kontanthjælpsmodtagerne afsted frem for integrationspersonerne, da kommunen kunne få 20-30 procentpoint mere i refusion for en kontanthjælpsmodtager i virksomhedspraktik end på passiv forsørgelse, mens refusionen ville være uændret for integrationspersonen.

Den 1. januar 2016 trådte den store reform af refusionssystemet i kraft<sup>51</sup>, hvilket betyder, at den ydelse, som udlændinge under integrationsprogrammet modtager, fremadrettet indgår i samme refusionstrappemodell som alle andre kommunale ydelser.<sup>52</sup> Det indebærer, at kommunen modtager 80 % i refusion de første fire uger, borgeren modtager en kommunal ydelse; fra uge 5-26 modtager kommunen 40 %, fra uge 27-52 30 %, og efter 52 uger på kommunal forsørgelse modtager kommunen blot 20 % i refusion af udgifter til forsørgelse.

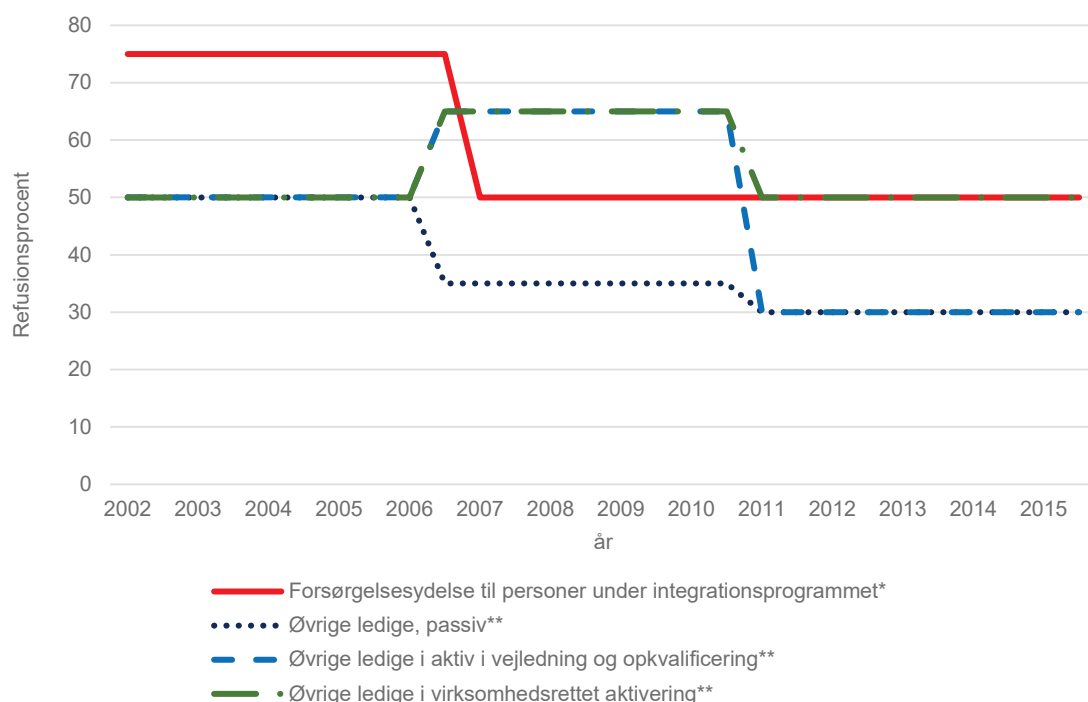
Endelig er den seneste reform af finansiering af udgifter under Integrationsloven trådt i kraft pr. 1. januar 2018. Denne lov reducerer det maksimale beløb, som staten refunderer af kommunernes udgifter under introduktionsprogrammet, fra 73.000 kr. til 36.053 kr. (rådighedsbeløbet, også kaldet refusionsloftet), samtidig med at beskæftigelsestilskuddet blev hævet fra 40.000 kr. til 75.000 kr. Dermed giver man kommunerne øget incitament til at få integrationspersoner i beskæftigelse og til at gøre det billigere.

---

<sup>51</sup> Se nærmere her: <http://star.dk/da/Reformer/Refusionsreformen-2015/Love-bekendtgørelser-og-vejledninger.aspx>.

<sup>52</sup> Dog er skånejob og efterløn p.t. holdt uden for modellen.

**Figur 4.1** Satser for den statslige refusion af udgifter til sociale forsørgelsesydelse, 2002-2015. Rød kurve dækker integrationspersoner, og stiplede kurver dækker øvrige modtagere af starthjælp, kontanthjælp og uddannelseshjælp



Note: \* I perioden har dette dækket over introduktionsydelse, kontant-/uddannelseshjælp eller integrationsydelse.

\*\* Dækker over kontanthjælp, uddannelseshjælp eller starthjælp for ikke-integrationspersoner.

Kilde: Egen tilvirkning på basis af ændringer i Lov om aktiv socialpolitik og Integrationsloven. Retsinformation.

Ud over refusion af udgifter til forsørgelsesydelsen gives også et generelt tilskud under integrationsprogrammet, der er tiltænkt at dække de udgifter, som kommunen måtte have til aktiviteter under integrationsprogrammet. Indtil 2008 udgjorde dette tilskud et fast beløb, der dog var afhængigt af, hvorvidt personen var aktiveret eller ej. Fra 2008 blev dette tilskud givet på baggrund af den faktiske udgift til aktivering.

Endelig gives i hele perioden et grundtilskud, der er uafhængigt af integrationspersonens beskæftigelses- og aktiveringsstatus. Dette tilskud gives til dækning af generelle udgifter til modtagelse af flygtninge i kommunen, fx til udgifter til boligplacering, administrative udgifter m.m.

## 4.2 Incitamentet over for integrationspersonen

De nytilkomne udlændinge kan ligeledes drives af forskellige incitamentet til at opnå beskæftigelse. Et væsentligt incitament er formentlig det økonomiske incitament, dvs. den økonomiske gevinst, der måtte være, når en person går fra offentlig forsørgelse til beskæftigelse. Dette påvirkes både af den løn, som integrationspersonen kan få, og den ydelse, som modtages uden beskæftigelse. Som det fremgår af Tabel 4.2, har det offentlige forsørgelsesniveau for personer under integrationsprogrammet varieret en del over den 20-årige periode, som vi følger. I grove træk varierer ydelsen mellem at ligge på niveau med kontanthjælp og et par tusinde kroner under niveau for kontanthjælpen. De største spring ses dels i 2002, hvor starthjælpen indføres, og igen i 2012, hvor introduktionsydelsen afskaffes, og der i stedet udbetales kontanthjælp eller uddannelseshjælp under integrationsperioden. Dette medfører et markant højere offentligt forsørgelsesniveau blandt forsørgere af egne børn



i hjemmet. Til gengæld er forskellen minimal for unge under 30 år, der ikke har børn. Tilsvarende fald ses, da integrationsydelsen indføres i september 2015.

**Tabel 4.2** Niveauer for forsørgelsesydelse under integrationsprogrammet (udvalgte år)

	1999 a)	2000 b)	2002 c)	2004	2011 d)	2012 e)	2014 Udd# f)	2014 Kth# f)	2016 g)	2017	
Enlig forsørger af eget barn i hjemmet	7.000	9.865	6.379	6.800	8.300	10.245	11.888	14.416	12.019	12.211	
Gift forsørger af eget barn i hjemmet	7.000	9.865	5.289	5.600	6.900	10.245	11.888	14.416	8.411	8.546	
Over 30 år, bor ikke hos forældre	5.000*	7.410*	5.103*	4.493/ 5.419*	5.523/ 6.660*	7.711	-	10.849	6.010	6.106	
Under 30 år, bor ikke hos forældre	5.000**	7.410**	4.231**	4.493**	5.523**	4.969	5.945	6.992	6.010	6.106	
Under 30 år, bor hos Forældre	5.000**	7.410**	2.103**	2.233**	2.745**	2.195	2.562	3.374	2.590	2.631	
Tillæg for bestået Dansk-prøve 2	-								1.517	1.541	
Ydelsens benævnelse		Introduktionsydelse (på starthjælpsniveau fra 1/7/2002)			Kontant-/uddannelseshjælp (1/1/2012-1/9/2015)			Integrationsydelse (fra 1/9/2015)			
Hvilken lov angiver niveau:	Integrationslov (indtil 1/7/2002)				Lov om aktiv socialpolitik (fra 1/7/2002)						

Note: a) Lov nr. 474 af 1/7/1998  
 b) LOV nr. 57 af 25/1/2000  
 c) LOV nr. 361 af 6/6/2002  
 d) LOV nr. 1364 af 28/12/2011  
 e) LBK nr. 190 af 24/2/2012: desuden nedsættes ydelsen efter 6 måneder for unge under 25 år.  
 f) LOV nr. 894 af 4/7/2013  
 g) LOV nr. 1000 af 30/8/2015  
 # Udd: Uddannelseshjælp  
 # Kth: Kontanthjælp  
 \* over 25 år (lav takst: gift/høj takst: enlig)  
 \*\* under 25 år.

Kilde: Retsinformation.

Ud over de direkte incitamenter til integration via beskæftigelse gives der sidst i perioden også økonomiske incitamenter til integration via færdiggørelse af danskuddannelse. Således gives der fra 2016 et månedligt tillæg til integrationsydelsen på omkring 1.500 kr. til de integrationspersoner, der har bestået Prøve i Dansk 2 eller højere.

Ud over de økonomiske incitamenter er der hen over perioden også en række incitamenter eller barrierer til beståelse af danskuddannelsen eller opnåelse af beskæftigelse, der i stedet retter sig mod at opnå permanent ophold.

Tabel 4.3 opsamler nogle af disse lovændringer, der også blev gennemgået i kapitel 2. Som det fremgår af tabellen, er denne type incitamenter blevet flere, og kravene, der driver dem, er blevet skærpet.

**Table 4.3** Oversigt over ikke-økonomiske incitamenter over for flygtninge og familiesammenførte til flygtninge

Lov	Krav til permanent ophold
LOV nr. 473 af 01/07/1998	Gennemført integrationsprogram
LOV nr. 608 af 17/07/2002	Bestået danskprøve
LOV nr. 425 af 10/06/2003	Mulighed for hurtigere varigt ophold, hvis udlændingen er fast tilknyttet arbejdsmarkedet (seneste 3 år for personer med minimum 5 års ophold).
LOV nr. 379 af 25/04/2007	Krav: fast tilknyttet arbejdsmarkedet 2,5 ud af seneste 3 år
LOV nr. 572 af 31/05/2010	Pointsystem: Krav til bestået Prøve i Dansk 2 og enten bestået prøve i Prøve i Dansk 3 eller i gang med ordinær uddannelse eller beskæftigelse i 4 ud af seneste 4,5 år
LOV nr. 572 af 18/06/2012	Afskaffer pointsystem Krav til bestået Prøve i Dansk 1 Krav til uddannelse eller beskæftigelse i 3 ud af seneste 5 år
LOV nr. 102 af 03/02/2016	Krav til bestået Prøve i Dansk 2 Krav til beskæftigelse i 2,5 ud af seneste 3 år samt 2 af følgende: a) bestået medborgerskabsprøve b) indkomst 270.000 + kr. de seneste 2 år c) bestået Prøve i Dansk 3
LOV nr. 436 af 09/05/2017	Som ovenfor, men krav om ordinær beskæftigelse i 3,5 ud af 4 år

Kilde: Retsinformation.

## 5 Samlet overblik over perioden

Nedenstående figur viser et samlet overblik over periodens vigtigste lovændringer rettet mod flygtninges og familiesammenførte til flygtninges integration på det danske arbejdsmarked.

Ændringerne er farvelagt for at give et bedre overblik over hvilke områder der berøres:

Gule felter: ændringer i Integrationsloven

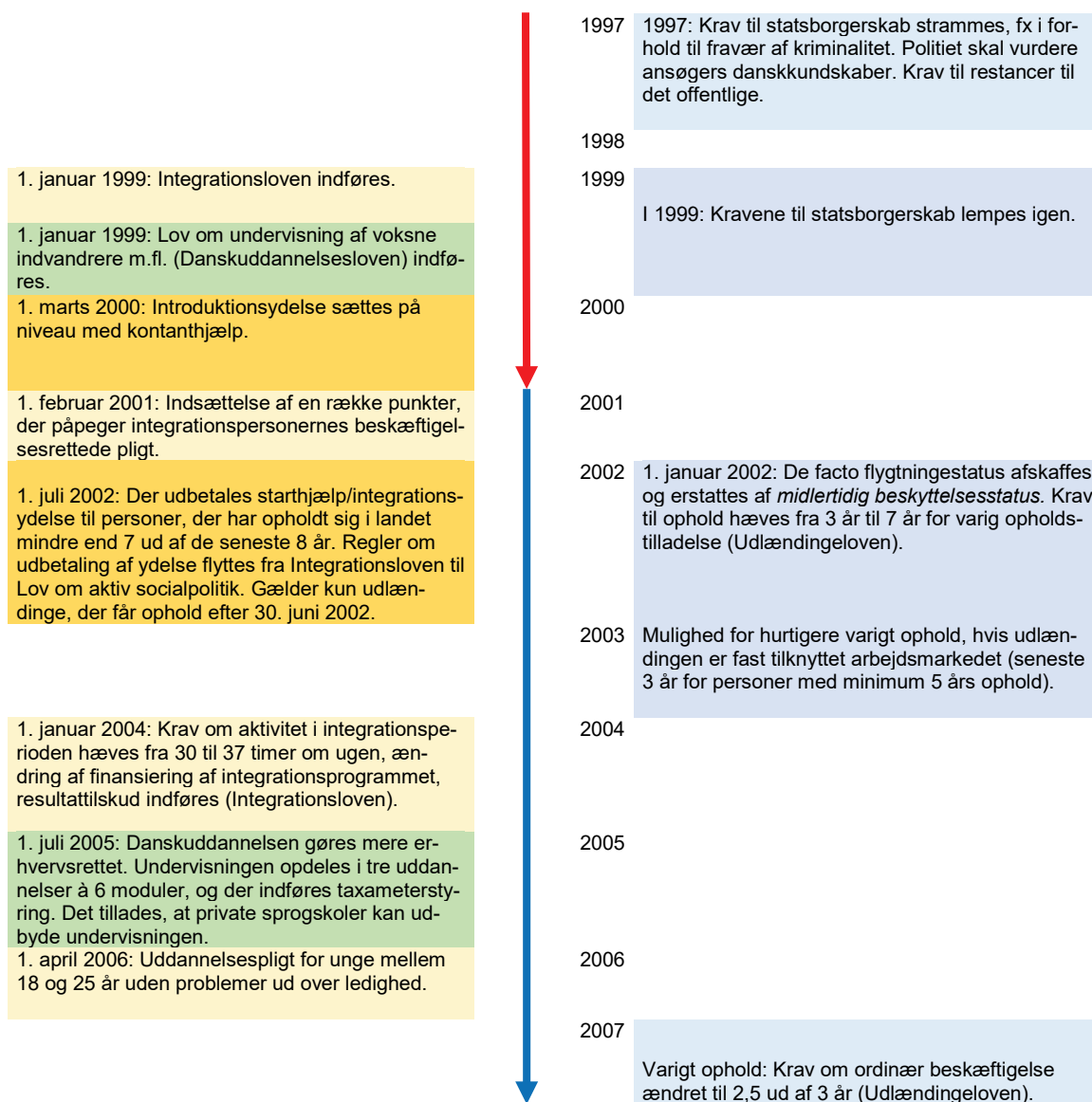
Mørkegule felter: ændringer i forsørgelse (Lov om aktiv socialpolitik)

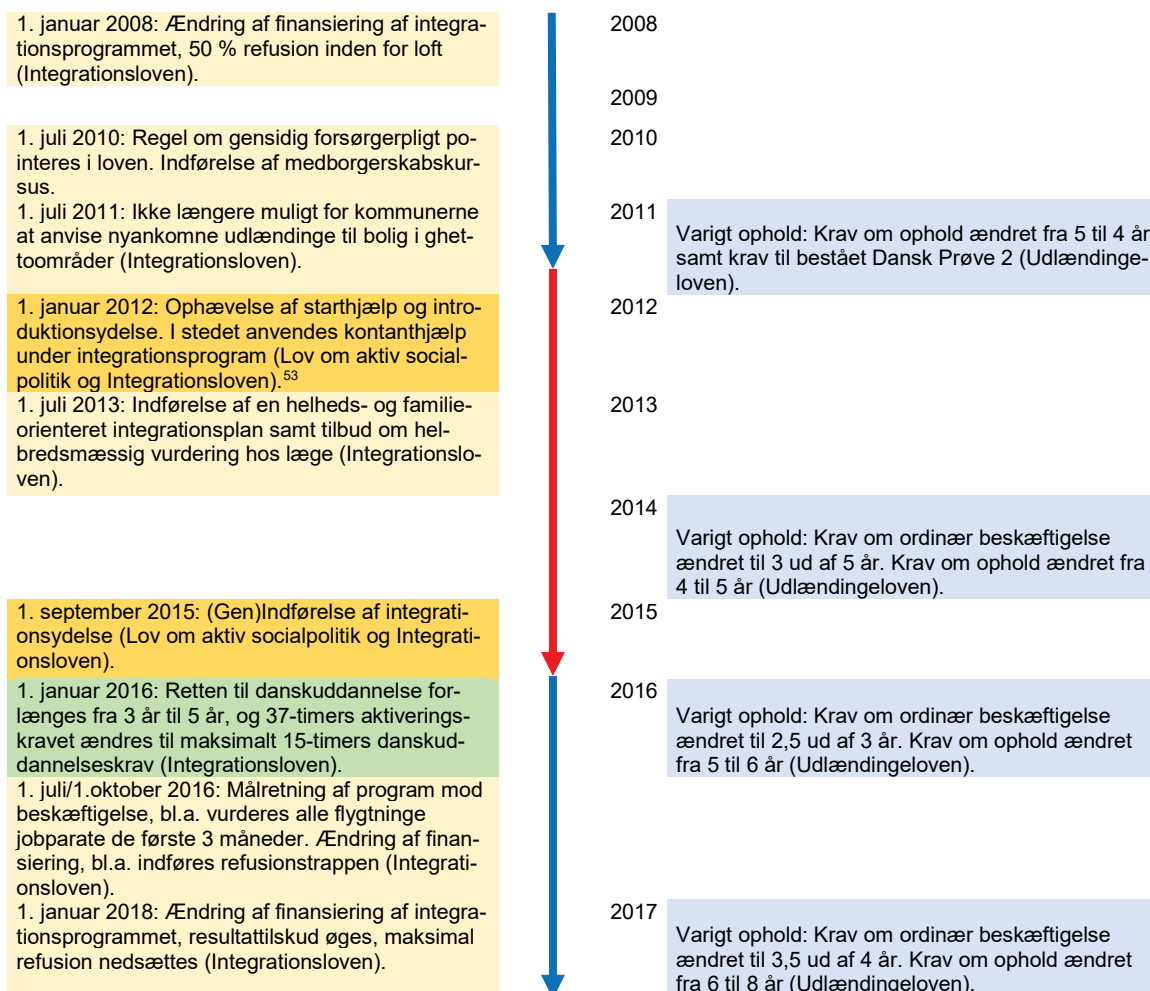
Grønne felter: ændringer i danskuddannelsesloven

Blå felter: ændringer vedrørende varig opholdstilladelse og indfødsret.

De blå og røde pile indikerer perioder med henholdsvis borgerlige og socialdemokratisk ledede regeringer.

**Figur 5.1** Samlet overblik over lovændringer 1997-2017, der har betydning for flygtninge under integrationsprogrammet





Note: Rød pil symboliserer en periode med en socialdemokratisk ledet regering, mens blå pil symboliserer en periode med en borgerlig ledet regering.  
Kilde: Egen tilvirkning på basis af information fra Retsinformation.

## 5.1 Aktivering og forsørgelse af flygtninge og familiesammenførte til flygtninge over perioden

Som en opfølgning på de mange lov- og rammeændringer, der har været i perioden, ser vi i dette afsnit på, i hvor høj grad de flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, der er kommet til landet i perioden, har gjort brug af de forskellige elementer i integrationsprogrammet. Specifikt ser vi på, hvor meget de har været aktiveret virksomhedsrettet, i anden aktivering og i danskuddannelse, samt i hvilket omfang de modtager offentlig forsørgelse.

Ud over de lovmæssige rammer vil den generelle konjunktur i landet også kunne have betydning for flygtningenes beskæftigelsessituation i årene efter ankomst. Perioden startede med en mindre afmatning oven på finans- og it-krisen i 2001-2003, hvorefter en stærk højkonjunktur tog fart fra 2004 og frem til 2007/2008, hvorefter en periode med recession fulgte. Efter 2013 ser økonomien atter ud til at være på vej op igen. Disse konjunkturperioder er illustreret i Figur 5.2, der viser beskæftigelsen i bygge- og anlægsbranchen i hele landet for perioden 2000-2017, da denne branche ofte

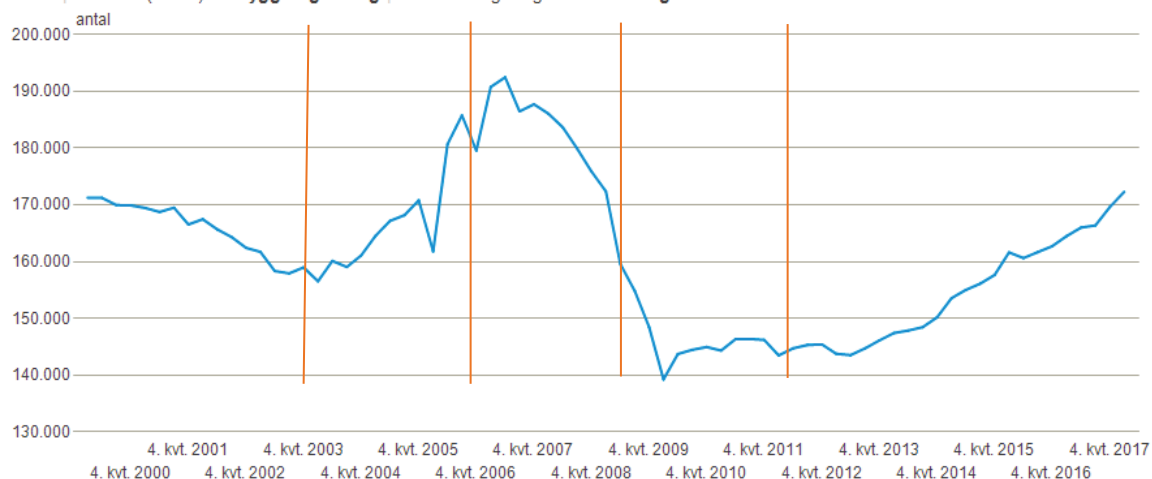
<sup>53</sup> I den forbindelse overgår lovtæksten om udbetaling af forsørgelsesydelse under integrationsprogrammet fra Integrationsloven til Lov om aktiv socialpolitik.

anvendes som indikator for landets konjunkturudvikling. Den generelle ledighedsudvikling halter ofte lidt bagefter og kan se væsentligt anderledes ud for andre grupper.

**Figur 5.2** Illustration af konjunkturudviklingen i Danmark fra 2000-2017. Antal beskæftigede i bygge og anlægsbranchen

### Beskæftigede ved bygge og anlæg

Art: I alt | Branche (DB07): F Bygge og anlæg | Sæsonkorrigering: Sæsonkorrigeret



Note: De lodrette orange streger er egen tilvirkning og angiver perioden med skiftende konjunkturer.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken

I Figur 5.3 er tidsprofilerne for andelen af offentlig forsørgede angivet for hver årgang af nytilkomne flygtninge i perioden 1998-2016. For de fleste profiler gælder det, at der ses en stigning i andelen af offentligt forsørgede i løbet af det første halve til hele år efter ankomst til kommunen. Denne stigning skyldes sandsynligvis en forsinkelse i udbetalingen eller registreringen af den offentlige forsørgelse blandt nogle af de nytilkomne. Toppunktet for hver kurve angiver således udgangspunktet for, hvor mange af de nytilkomne der er offentlig forsørgede. Det fremgår af figuren, at dette toppunkt falder over perioden, så andelen af offentlig forsørgede går fra at være over 92 % i 2002 til omkring 80 % i 2007. I samme periode ses overførselsprofilerne også at aftage kraftigere og kraftigere, så alle årgange af nytilkomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge fra 1998-2002 ender på samme niveau på 40 % offentlig forsørgede i 2008, mens årgangene fra 2003-2005 lander på omkring 32 % offentlig forsørgede i 2008.

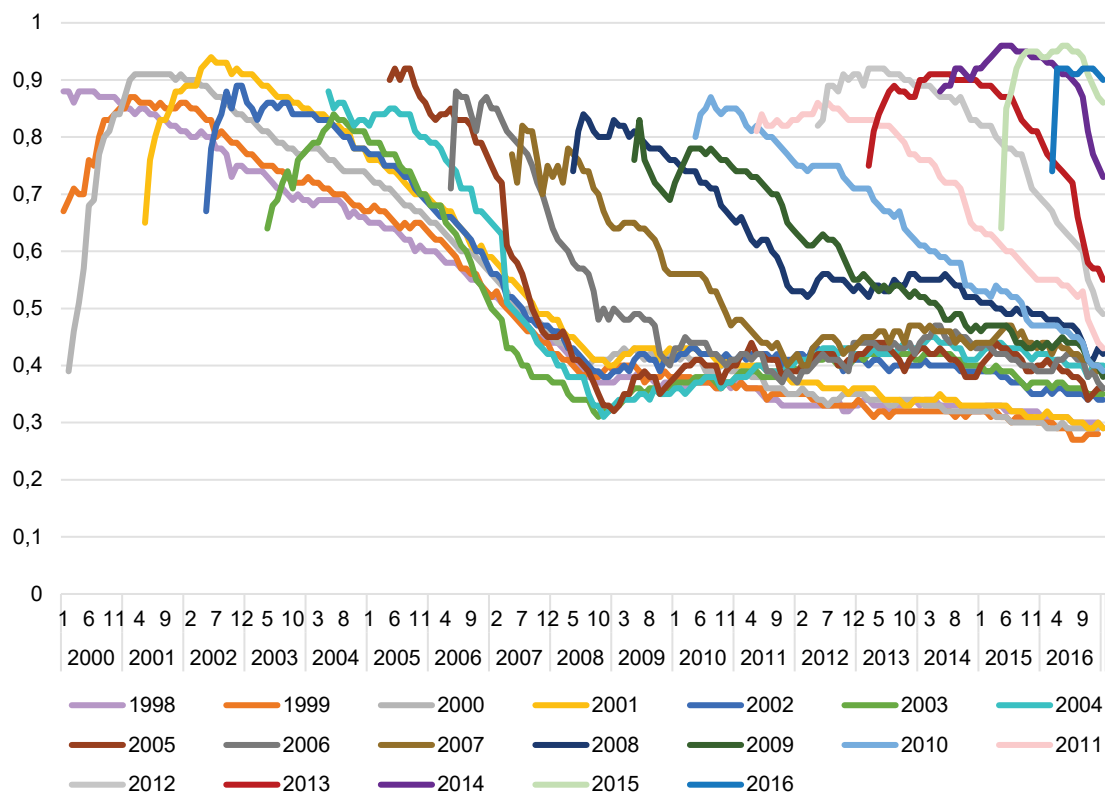
For de flygtninge, der kom til landet i perioden 2007-2012, fremgår det desuden, at andelen på offentlig forsørgelse falder markant langsommere end for de tidligere og senere ankomne årgange. Forskellene i hældningen på kurverne er i særlig grad drevet af næsten lodrette kurver i årene 2007-2008 for dem, som kom i 2005-2006, hvilket betyder, at disse årgange hurtigere har forladt offentlig forsørgelse. Ikke desto mindre lander de på sigt på nogenlunde samme forsørgelsesniveau som dem, der ankommer senere og har haft sværere ved at komme hurtigt ud af offentlig forsørgelse. Det kunne tyde på, at chancen for at komme hurtigt ud af offentlig forsørgelse i høj grad har været påvirket af konjunkturerne, mens det i mindre grad gælder det langsigtede niveau.

På længere sigt er de flygtninge og familiesammenførte, der kom til Danmark før 2002, i mindre grad offentligt forsørgede end de, der kom til Danmark efter 2002. Vi kan ikke sige, hvad denne forskel skyldes, og disse tal skal generelt tolkes med forbehold, da vi ikke har kontrolleret for ændringer i sammensætningen af flygtninge over perioden. I kapitel 2 så vi, at sammensætningen ændrer sig med hensyn til, hvilke oprindelseslande flygtningene kommer fra, og at en stigende andel placeres

på Danskuddannelse 1 og dermed umiddelbart ser ud til at have dårligere skole- og uddannelsesbaggrund end de, der ankom tidligere i perioden.

Disse mulige effekter af konjunkturforhold på forskellige flygtningearganges beskæftigelsesrettede integration vil det således være oplagt at undersøge nærmere i den videre forskning.

**Figur 5.3** Andel af nytilkomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge på offentlig forsørgelse i perioden 2000-2016 fordelt på indvandringsår

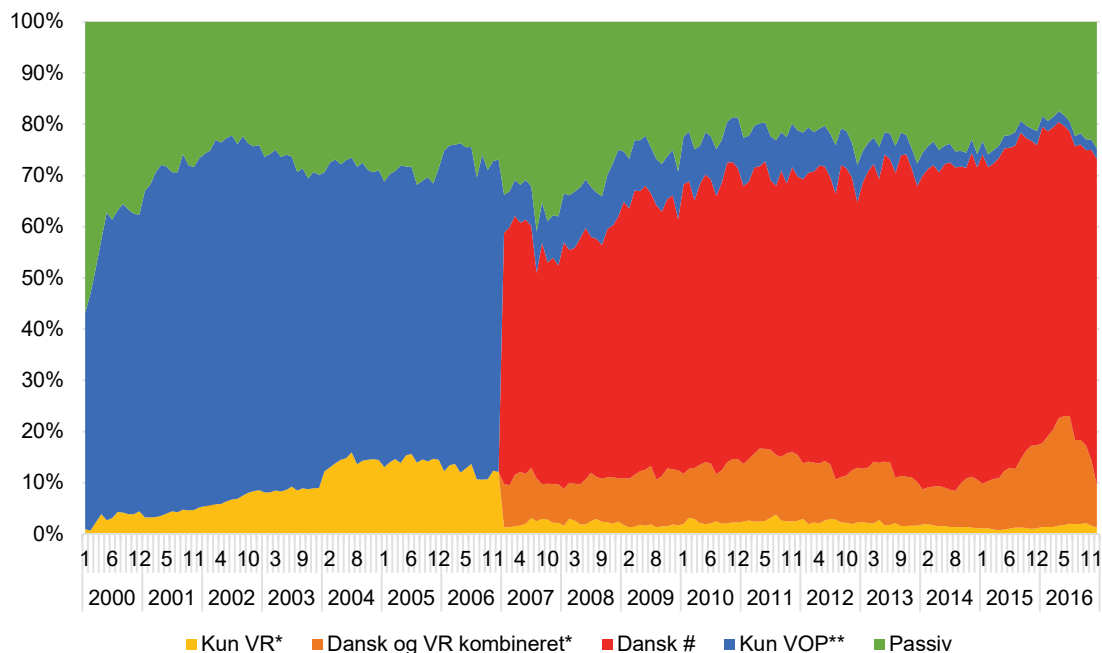


Note: Der er usikkerhed i forsørgelsesregistreringerne før 2000, og derfor vises kurverne først fra 2000 og frem.

Kilde: Egen tilvirkning baseret på STARs forløbsdatabase DREAM samt opholdsgrundlagsdata fra Integrationsministeriet.

I Figur 5.4 vises de gennemsnitlige aktiveringsgrader blandt ledige flygtninge under integrationsprogrammet. Figuren viser fordelingen af brugen af vejledning og opkvalificering, virksomhedsrettet aktivering og perioder uden aktivering siden 2000. Fra 2007 og frem viser figuren desuden brugen af danskuddannelse, og hvordan den virksomhedsrettede aktivering har været kombineret med danskuddannelse.

**Figur 5.4** Aktiveringsgrader under integrationsprogrammet blandt ledige flygtninge i perioden 2000-2016, samt danskuddannelse, 2007-2016



Note: Der er usikkerhed i forsørgelsesregistreringerne før 2000, og derfor vises kurverne først fra 2000 og frem.

\* VR = Virksomhedsrettet aktivering, \*\* VOP = Vejledning og opkvalificering.

# Der er adgang til data vedrørende danskuddannelse fra 2004, men da gennemsnittet beregnes over hele integrationsperioden, indgår danskundervisning først i grafen fra 2007. En flygtning defineres som aktiv på danskuddannelse, hvis vedkommende en given måned har et positivt antal skemalagte timer. Kategorien "Dansk" inkluderer danskuddannelse alene samt dansk kombineret med vejledning og opkvalificering og med ordinær uddannelse.

Kilde: Egen tilvirkning baseret på STARs forløbsdatabase DREAM samt opholdsgrundlagsdata fra Integrationsministeriet.

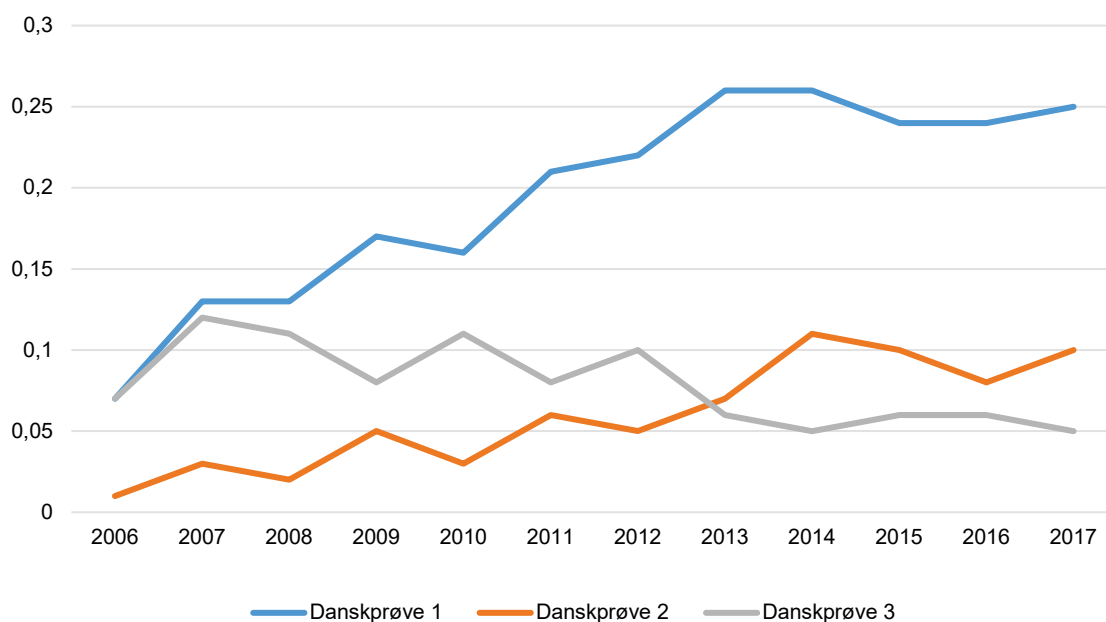
Det fremgår af figuren, at vejledning og opkvalificering har udgjort den største andel af flygtningenes tid under integrationsprogrammet, men som det også fremgår fra 2007 og frem, så skyldes denne store andel i vejledning og opkvalificering sandsynligvis, at deltagelse i danskuddannelse registreres som vejledning og opkvalificering i kommunernes registreringer. Af figuren ses det endvidere, at den virksomhedsrettede aktivering steg fra at udgøre ca. 5 % i starten af 2000 til at udgøre ca. 15 % i starten af 2004. Dette niveau er stort set konstant frem til 2015, hvor den virksomhedsrettede aktivering stiger til over 20 %. Denne udvikling sker udelukkende for andelen, der deltager i virksomhedsaktivering kombineret med danskuddannelse, mens andelen, der kun deltager i virksomhedsrettet aktivering, konstant ligger på omkring 2 % i hele perioden. Kombinationen af danskuddannelse og virksomhedsrettet aktivering er defineret som de måneder, hvor flygtninge under integrationsprogrammet deltager i begge typer aktiviteter. Andelen, der ikke deltager i beskæftigelsesindsatser (passive) under integrationsprogrammet, ligger også stort set konstant på 20-25 % over hele perioden fra ca. 2002 og frem, dog med en stigning på op til 4 0% omkring 2007.

Figuren viser, at kommunerne allerede inden lovændringen medio 2016, der bl.a. bestod af målrettede beskæftigelseskrav, havde igangsat en mere virksomhedsrettet beskæftigelsesindsats for denne målgruppe. Endvidere fremgår det, at der sker et lille fald mellem 2011 og 2015 i den del af virksomhedsaktiveringen, der ikke foregår samtidig med danskundervisning.

Ændringerne i perioden bør også ses i lyset af konjunkturændringerne. Eksempelvis kan udviklingen fra 2009 og frem formentlig delvis forklares af lavkonjunktoren, som medførte øget arbejdsløshed.

Det er sandsynligt, at kommunerne har haft svært ved at etablere praktikker eller løntilskudsordninger på virksomhederne i denne periode. Endvidere kan samme forklaring, med omvendt fortegn, formentlig medvirke til at forklare stigningen efter 2014, idet Danmark bevægede sig ind i en periode med højkonjunktur igen. Det kan under alle omstændigheder konkluderes, at der er sket en stigning i antal måneder i både danskuddannelse og virksomhedsaktivering i perioden 2007-2017.

**Figur 5.5** Andelen af nytilkomne flygtninge, der har bestået Danskprøve 1, 2 eller 3 tre år efter ankomst



Note: Andelen af beståede måles blandt de flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, der har været i landet i 3 år på måletidspunktet.

Kilde: Egen tilvirkning baseret på danskuddannelsesdata og opholdsgrundlagsdata.

De fleste flygtninge er indskrevet på danskuddannelse under hele integrationsperioden, men der kan være forskel på hvor aktive deltagerne er i forhold til gennemførelse af de enkelte moduler og de afsluttende eksamener. I Figur 5.5 præsenteres derfor udviklingen over kalenderår i andelen af flygtninge, der efter 3 år i Danmark har bestået henholdsvis Dansk 1, Dansk 2 eller Dansk 3. Som det fremgår, er der over perioden en stigning i andelen, der har bestået Dansk 1 og Dansk 2, mens andelen, der har bestået Dansk 3, er faldende. Stigningen for Dansk 1 passer med den stigning, der i samme periode ses for andelen af indplacerede på niveau 1, med 20 % indplacerede i 2007 og knap 40 % indplacerede i 2014 (Figur 1.3). Til gengæld er det ikke nemt at aflæse en sammenhæng med de lovændringer i forhold til opholdskrav, der sætter krav til beståelse af danskuddannelsen. Fra 2010 til 2012 var kravet, at Dansk 2 skulle være bestået; fra 2012 til 2016 var kravet Dansk 1, og siden 2016 har det igen været et krav for varigt ophold, at Dansk 2 skal være bestået. Disse skift kan dog ikke umiddelbart aflæses i grafen, men da grafen ikke er korrigeret for ændringer i andelen af indskrevne på de enkelte uddannelsesniveauer, er det ikke utænkeligt, at disse lovændringer kan have påvirket populationens gennemførelsesrate for hvert danskniveau. Disse spekulationer bør udforskes yderligere i den fremtidige forskning på området.



# Litteratur

- Danmarks Statistik (2017). *Indvandrere i Danmark 2017*. København: Danmarks Statistik.
- Hvidtfeldt, C. & M. L. Schultz-Nielsen (2017). *Flygtninge og asylansøgere i Danmark 1992-2016 – antal, ventetid, bosætning og lovgivning* (Arbejdsrapport nr. 50). København: Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Oxford Research (2006). *Evaluering af Projekt virksomhedsrettet integration. En konkret udmøntning af 4-partsaftalen mellem arbejdsmarkedets parter, de kommunale parter og regeringen*.
- Schultz-Nielsen, M. L. (2016a). *Arbejdsmarkedstilknytningen for flygtninge og indvandrere – ankomst til Danmark i perioden fra 1997 til 2011*. Odense: Rockwool Fondens Forskningsenhed og Syddansk Universitetsforlag.
- Schultz-Nielsen, M. L. (2016b). *Hvad bestemmer antallet af asylansøgere til Danmark og resten af Europa?* (Arbejdsrapport nr. 46). København: Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Strukturkommissionen (2003). *Integrationsministeriets sektoranalyse på integrations- og indkvarteringsområdet*. [U.st.]: Strukturkommissionen, Sekretariatet.

**VIDEN I  
VELFÆRD**

DET NATIONALE FORSKNINGS-  
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD