

Notat

Notat om de indkomne hørings svar vedrørende udkast til lovforslag om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven og forskellige andre love (nedsættelse af integrationsydelse og omlægning af dansktillæg)

1. Indledning

Udlændinge- og Integrationsministeriet (herefter "ministeriet") har ved e-mail af 16. oktober 2017 hørt en række myndigheder og organisationer over udkast til lovforslag om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven og forskellige andre love, dvs. lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og ligningsloven (nedsættelse af integrationsydelse og omlægning af dansktillæg) med høringsfrist den 13. november 2017. Lovforslaget har endvidere været optaget på høringsportalen.

Følgende myndigheder og organisationer har afgivet bemærkninger til lovudkastet:

Foreningen af kommunale social- sundheds- og arbejdsmarkedschefer i Danmark, Udbetaling Danmark, Rigsrevisionen, Rådet for Etniske Minoriteter, Dignity – Dansk Institut mod Tortur, Aktionsgruppen mod Diskrimination af Flygtninge i Lovgivningen, Dansk Flygtningehjælp, Lederne, Institut for Menneskerettigheder, Dansk Røde Kors, Statsforvaltningen, Dansk Industri, Dansk Arbejdsgiverforening, Uddannelsesforbundet, Landsorganisationen i Danmark (LO), FTF – Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, SOS mod Racisme, Kommunernes Landsforening (KL), Ankestyrelsen, Foreningen af Udlændingeretsadvokater (FAU), Datatilsynet, BDO Statsautoriseret revisionselskab, Lægeforeningen og UNHCR.

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

Advokatrådet, Akademikerne, Amnesty International, AOF-Danmark, Beskæftigelsesrådet, Beskæftigelsesrådets Ydelsesudvalg, Børne- og Kulturchefforeningen, Dansk Erhverv, Dansk Folkeoplysnings Forbund, Dansk Retspolitisk Forening, De Danske Sprogcentre, Det Centrale Handicapråd, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Dansk Selskab for Indvandrersundhed, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske Regioner, FOA – Fag og Arbejde, FOF's Landsorganisation, Foreningen af Ledere ved Danskuddannelser, Foreningen Nydansker, Indvandremedicinsk Klinik ved Odense Universitetshospital, Indvandrerådgivningen, Jobrådgivernes Brancheforening, Oplysningsforbundenes Fællesråd, Praktiserende Lægers Organisation, Rettsikkerhedsfonden, Retspolitisk Forening og Rådet for Socialt Udsatte.

I følgende afsnit gives en oversigt over hovedindholdet af de modtagne hørings svar samt Udlændinge- og Integrationsministeriets bemærkninger hertil. For en



Udlændinge- og Integrationsministeriet

15. december 2017

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Integrationskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Telli Betül Karacan

Mail tbt@uim.dk

fuldstændig gennemgang af samtlige indsendte synspunkter henvises til de vedlagte hørings svar.

2. Bemærkninger til udkastet til lovforslag

2.1 Generelle bemærkninger

En række organisationer bemærker, at indførelsen af integrationsydelsen efter deres opfattelse næppe er i overensstemmelse med den grundlovssikrede ret til forsørgelseshjælp, næppe lever op til Danmarks internationale forpligtelser, samt at den foreslåede yderligere reduktion af ydelsen med 3 pct. forstærker denne generelle opfattelse. Organisationerne fremhæver bl.a., at ydelsen er forholdsvis lav, og at den er udtryk for forskelsbehandling af udlændinge i forhold til landets egne borgere.

Blandt andet konkluderer *UNHCR*, at ændringsforslaget i dets nuværende form har nogle mangler i forhold til de krav, som Flygtningekonventionen af 1951 stiller, da forslaget ikke i tilstrækkelig grad tager hensyn til den specielle situation, flygtninge befinder sig i, og fordi forslaget dermed leder til forskelsbehandling. *UNHCR* anbefaler, at det opholdskrav, regeringen indførte pr. 1. september 2015 ved lov nr. 1000 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love, og som blev udvidet til pr. 1. april 2016 til at omfatte en større persongruppe ved lov nr. 300 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, integrationsloven og forskellige andre love, fjernes for så vidt angår anerkendte flygtninge.

Ministeriet skal hertil henvise til lovbemærkningerne i lov nr. 1000 af 30. august 2015, pkt. 2.8. (L 2), om forholdet til grundlovens § 75, stk. 2, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og andre konventioner og lovbemærkningerne til lov nr. 300 af 22. marts 2016, pkt. 4. om forhold til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser.

2.2 Ydelsesnedsættelse

UNCHR, *Socialchefforeningen*, *Rådet for Etniske Minoriteter*, *Dignity*, *Aktionsgruppen mod Diskrimination af Flygtninge i Lovgivningen*, *Dansk Flygtningehjælp*, *Institut for Menneskerettigheder*, *Dansk Røde Kors*, *FTF*, *LO* og *FAU* påpeger, at en ydelsesnedsættelse vil indebære udfordringer for ydelsesmodtagerne som følge af relativ lav indkomst.

Dignity påpeger, at en stor andel af de nytillkomne flygtninge har voldsomme traumer, der påvirker deres evne til at fungere i samfundet på lige fod med andre borgere. Derudover anfører *Dignity*, at økonomiske vanskeligheder, som er afledt af lave ydelser, vil skygge for den egentlige traumbearbejdning, hvilket vil sætte en i forvejen udsat gruppe under yderligere pres.

Rådet for Etniske Minoriteter påpeger, at integrationsydelsen på grund af dens relativt lave niveau vil være integrationshæmmende, da den vil gøre en sårbar gruppe endnu mere sårbar.

UNHCR henviser til organisationens hørings svar til L2 om indførelsen af integrationsydelsen fra 2015 og L111 om udvidelse af persongruppen for modtagelse af integrationsydelse m.v. fra 2016, hvor organisationen udtrykte bekymring over ydelsesnedsættelsen. Organisationen gentager i nærværende hørings svar dens bekymring for flygtnings mulighed for at finde sig til rette og blive integreret i Danmark, fordi de som nytilkomne ikke har samme muligheder som hjemvendte danskere for at opnå en rimelig levestandard her i landet. Ydermere påpeges det, at en ydelsesnedsættelse vil forringe flygtnings levevilkår, da integrationsydelsen i forvejen er lavere end andre ydelser.

Aktionsgruppen mod Diskrimination af Flygtninge i Lovgivningen henviser til en række udtalelser fremsat af Maher Jokhadars i Politiken den 26. august 2015 og den 11. november 2017, om, at en ydelsesnedsættelse ikke vil øge jobincitamentet, men kun øge fattigdom og stress.

Institut for Menneskerettigheder henviser til tidligere hørings svar af henholdsvis 8. januar 2016 og 12. januar 2016 og påpeger, at forslaget vil være indgribende for en stor gruppe borgere, herunder børnefamilier og persongrupper, som i forvejen kan være udsatte. *Institut for Menneskerettigheder* henviser endvidere til, at den grundlovssikrede ret til forsørgelsehjælp skal opfylde et vist eksistensminimum.

Røde Kors oplyser, 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 nedsættelsen af integrationsydelsen og påpeger, at energien og tiden i familier ramt af fattigdom i stedet for opkvalificering og jobsøgning bruges på at tænke på, hvordan hverdagen skal hænge sammen med husleje, mad, tøj osv.

FTF finder, at en ydelsesnedsættelse yderligere vil vanskeliggøre betalingen af basale og nødvendige leveomkostninger.

Uddannelsesforbundet mener, at en nedsættelse af ydelsesniveauet udgør en forhindring for asylansørgeres sprogindlæring.

Foreningen af udlænderetsadvokater (FAU) finder, at ydelsesnedsættelsen på 3 pct. er en yderligere forværring af en allerede eksisterende forskelsbehandling. *FAU* savner dokumentation for, at en ydelsesnedsættelse vil bringe flere i beskæftigelse.

Ministeriet bemærker hertil, at baggrunden for at indføre integrationsydelsen var at gøre det mindre attraktivt at søge asyl i Danmark. Samtidig ønskede regeringen at give nytilkomne et større incitament til at arbejde og blive integreret i det danske samfund.

Baggrunden for at udvide persongruppen for modtagelse af integrationsydelse i 2016 var blandt andet, at antallet af kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere var steget med 20 procent siden 2011, og at antallet af ægtepar på kontanthjælp var steget med 50 procent. Det høje ydelsesniveau var efter regeringens opfattelse stærkt medvirkende til, at ikke-vestlige indvandrere havde en markant lavere arbejdsmarkedstilknytning end andre. Denne udvikling fandt regeringen uholdbar, især i lyset af, at der i de seneste to år forud for lovforslaget generelt havde været en stigende beskæftigelse i Danmark. Dette illustrerede efter regeringens opfattelse, at der var 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, har fortsat en væsentlig lavere beskæftigelsesfrekvens end personer med dansk oprindelse og er overrepræsenterede blandt modtagere af integrationsydelse, kontanthjælp og førtidspension.

Efter regeringens opfattelse er der behov for en yderligere styrkelse af incitamentet til at arbejde. Først og fremmest af hensyn til indvandrernes integration og samfundets sammenhængskraft, men også af hensyn til, at det samfund, vi kender i dag, kan bevares, og ikke pådrager sig meget høje sociale udgifter til mennesker, 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.

2.3. Omlægning af nuværende dansktillæg i lov om aktiv socialpolitik til tidsbegrænset danskbonus efter lov om aktiv socialpolitik

Dansk Flygtningehjælp, Rådet for Etniske Minoriteter, Institut for Menneskerettigheder, Aktionsgruppen mod Diskrimination af Flygtninge i Lovgivningen, Dansk Røde Kors, Uddannelsesforbundet, FTF, LO, Dignity, SOS mod Racisme og Foreningen af Udlændingeretsadvokater (FAU) påpeger, at omlægningen af dansktillægget til en danskbonus af en varighed på 6 måneder vil betyde en væsentlig ydelsesreduktion, der yderligere vil vanskeliggøre modtagernes tilværelse, så længe disse er ydelsesmodtagere.

Dansk Flygtningehjælp efterlyser en begrundelse for tidsbegrænsningen af den nuværende ekstraydelse ved bestået danskprøve 2. Organisationen savner en begrundelse for, hvorfor danskbonus efter lov om aktiv socialpolitik er skattepligtig, mens danskbonus efter integrationsloven ikke er skattepligtig. Endelig anbefaler Dansk Flygtningehjælp, at danskbonus også skal kunne opnås af personer, der består prøve i Dansk 1, samt at egenbetalingen for at gå til danskprøve afskaffes.

Rådet for Etniske Minoriteter henviser til dets høringsvar af 31. juli 2015, hvoraf fremgår, at reglerne for dansktillæg og dispensation er for stramme. Det påpeges, at en tidsbegrænsning på 6 måneder for danskbonus vil medføre en reduktion i indtægtsgrundlaget over en længere tidsperiode. Endelig nævnes, at også bestået prøve i Dansk 1 burde medføre udbetaling af danskbonus.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at omlægningen af dansktillægget til en tidsbegrænset danskbonus vil mindske forskelsbehandlingen, men at det sam-

tidig vil betyde en reduktion i den løbende indtægt for de personer, der i dag kan supplere integrationsydelsen med et dansktillæg.

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. Men da organisationen ikke finder, at dansktillægget har haft en reel effekt, finder den, at det kan virke præmaturlt allerede nu at omlægge tillægget til en tidsbegrænset bonus. Endelig anfører organisationen, at mange flygtninge reelt ikke får mulighed for at få tillægget udbetalt, da flygtninge ofte visiteres til danskuddannelse 1, mens kravet til dansktillægget er bestået Prøve i Dansk 2.

Aktionsgruppen mod Diskrimination af Flygtninge i Lovgivningen opfordrer til at bibeholde tillægget og lade det gælde for alle kursister uanset danskniveau.

Uddannelsesforbundet finder det uhensigtsmæssigt at stramme tidsrammen og dermed sætte et loft for dansktillægget, da hensigten er, at udlændinge skal lære dansk. Desuden er organisationen uforstående over for, hvorfor kursister på danskuddannelse 1 ikke har mulighed for at modtage dansktillæg.

For så vidt angår omlægningen af dansktillægget til en danskbonus støtter *FTF* den kritik, som fremgår af høringssvaret fra *Uddannelsesforbundet*, der er refereret ovenfor.

LO finder det betænkeligt, at danskbonus udløber 6 måneder efter den første udbetaling, blandt andet fordi en ordinær ansættelse i en kortere periode dermed vil indebære, at ydelsesmodtageren ikke kan opnå danskbonus i 6 måneder. I forlængelse heraf foreslår *LO* indførelsen af et klippekort med 6 danskbonusklip, som kan anvendes af vedkommende på en fleksibel måde.

Dignity bemærker, at det er paradoksalt, at der er mulighed for at få en dispensation for danskprøvekravet. Organisationen påpeger, at der er en gruppe med en langvarig funktionsnedsættelse, der ikke kan bestå danskprøve og at denne persongruppe nu begrænses i at opnå en supplerende ydelse, idet danskbonus efter lov om aktiv socialpolitik gøres tidsbegrænset. *Dignity* mener, at man rammer de mest udsatte flygtninge urimeligt hårdt.

SOS mod Racisme betragter omlægningen af dansktillægget til en danskbonus i 6 måneder som endnu et led i en lang række af fattiggørelsesprojekter. Endelig kritiserer organisationen dispensationsordningen, da det tvinger ydelsesmodtagere, der lider af en sygdom, til at bevise deres uformåen, hvilket ikke er i overensstemmelse med gældende pædagogiske principper.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater (FAU) påpeger, at muligheden for at tildele hjemvendte danske statsborgere et dansktillæg på grund af deres danskunderskaber understreger, at den nuværende ordning er udtryk for usaglig, indirekte forskelsbehandling i forhold til nytillkomne udlændinge.

Ministeriet bemærker hertil, at regeringen indførte dansktillægget med henblik på at give et positivt økonomisk incitament til personer, som viser vilje til at integrere

sig i det danske samfund ved at lære dansk, eller til at forbedre sine danskundskaber gennem eksempelvis forberedende voksenundervisning (FVU) for at komme nærmere en plads på det danske arbejdsmarked.

Samtidig indebærer dansktillægget, at personer, der supplerer integrationsydelsen med et dansktillæg, har et tilsvarende mindre incitament til at komme i arbejde. Med forslaget om omlægning af dansktillægget til en tidsbegrænset danskbonus fastholdes det direkte økonomiske incitament til at lære dansk. Samtidig styrkes incitamentet for udlændinge til at komme i arbejde, da gevinsten ved at lære dansk afkobles fra modtagelsen af integrationsydelse.

For så vidt angår bemærkningerne om, at bestået Prøve i Dansk 1 burde medføre udbetaling af dansktillæg/danskbonus finder regeringen, at der med kravet om en bestået Prøve i Dansk 2 og de dispensationsmuligheder, der findes for handicappede mv., er fastsat et rimeligt niveau for opnåelse af sprogbonus.

For så vidt angår spørgsmålet om, at danskbonus efter lov om aktiv socialpolitik er skattepligtig, mens den efter integrationsloven ikke er skattepligtig, henvises til aftalen om Flere år på arbejdsmarkedet, hvoraf det fremgår, at det nuværende skattepligtige dansktillæg på 1.500 kr. pr. måned omlægges til en tidsbegrænset bonus (danskbonus), der udbetales af 6 rater af 1.500 kr. efter samme kriterier og til samme målgruppe som i dag, herunder danske statsborgere på integrationsydelse.

Derudover indføres der en skattefri danskbonus på 6.000 kr. i integrationsloven til udlændinge, der er omfattet af integrationsprogrammet, men ikke modtager integrationsydelse. Der er således taget udgangspunkt i, at 9.000 kr. før skat nogenlunde vil svare til 6.000 kr. efter skat.

2.4. Danskbonus i Integrationsloven

Dansk Røde Kors og *FAU* udtaler sig positivt om, at selvforsørgende udlændinge får mulighed for at modtage danskbonus efter integrationsloven. *Dansk Flygtningehjælp* foreslår obligatorisk vejledning af udlændinge om muligheden for bonus.

Dansk Flygtningehjælp efterspørger endvidere en forklaring på, hvorfor danskbonus efter lov om aktiv socialpolitik er skattepligtig, mens danskbonus efter integrationsloven ikke er skattepligtig.

Dansk Røde Kors ser umiddelbart positivt på, at man indskriver en skattefri danskbonus i integrationsloven for flygtninge og familiesammenførte, som ikke modtager integrationsydelse.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater (FAU) finder det rigtigt, at også selvforsørgende nytilkomne udlændinge må formodes at have behov for at lære dansk og derfor også bør kunne få en præmie for at tilegne sig det danske sprog. På den baggrund kan *FAU* ud fra et ligestillingsperspektiv tilslutte sig den nye ordning med muligheden for at opnå danskbonus for de selvforsørgende.

Ministeriet skal hertil bemærke, at der i bemærkningerne under pkt. 2.3 er anført, hvorfor danskbonus efter lov om aktiv socialpolitik er skattepligtig, mens danskbonus efter integrationsloven ikke er skattepligtig.

2.5. Indrettelseshensyn, overgangsperiode og administrative byrder

Socialchefforeningen bemærker, at der med det fremlagte lovforslag bliver øget kompleksiteten i reglerne om forsørgelsesydelse, da antallet af kontanthjælpslofter stiger, samt at der bliver to forskellige ordninger vedrørende danskbonus, som kommunerne skal administrere, herunder at den ene ordning tidsbegrænses. Foreningen påpeger, at kommunerne skal gennemgå alle de eksisterende sager og endelig skal de borgere, for hvem dansktillægget ophører pr. 1. juli 2018, orienteres.

Udbetaling Danmark påpeger, at forslaget kræver en systemændring i Udbetaling Danmarks boligstøttesystem (UDKBO) og i kommunernes kontanthjælpssystem (KMD aktiv). Der bliver refereret til tidligere erfaringer, der har vist, at systemændringer hos KMD Aktiv kan medføre uhensigtsmæssigheder, potentielle fejlleverancer i datasæt, forringet datakvalitet og at det kan have en direkte indflydelse på Udbetaling Danmarks administration af kontanthjælpsloftet.

Dansk Flygtningehjælp peger på, at det af lovbemærkningerne fremgår, at det er udlændingens eget ansvar at ansøge om danskbonus og at kommunen kan vejlede om muligheden for at opnå danskbonus. Organisationen foreslår, at kommunens vejledning om muligheden for at opnå danskbonus, der efter forslaget som nævnt er fakultativ, bør ændres, så den bliver obligatorisk.

Ministeriet skal hertil bemærke, at de foreslåede seks særskilt fastsatte kontanthjælpsloftsstørrelser for modtagere af integrationsydelse er nødvendige, da reduktionen af integrationsydelsen med 3 pct. ellers ville betyde, at integrationsydelsesmodtagere ville få plads under de nugældende loftsstørrelser til yderligere boligstøtte og/eller særlig støtte efter § 34 i lov om aktiv socialpolitik. Denne gruppe ville således med de nugældende loftsstørrelser kunne få et højere rådighedsbeløb end modtagere af uddannelses- og kontanthjælp.

Det er præciseret i lovforslaget, at kommunen får pligt til at vejlede om muligheden for danskbonus.

Hvad angår *Udbetaling Danmarks* påpeging af, at systemændringer kan medføre uhensigtsmæssigheder i forhold til ydelsessystemet kan ministeriet oplyse, at ministeriet og forligspartierne, som også omtalt i KLs høringssvar, har sikret it-leverandørerne ekstra tid til at implementere de nye regler i it-systemerne.