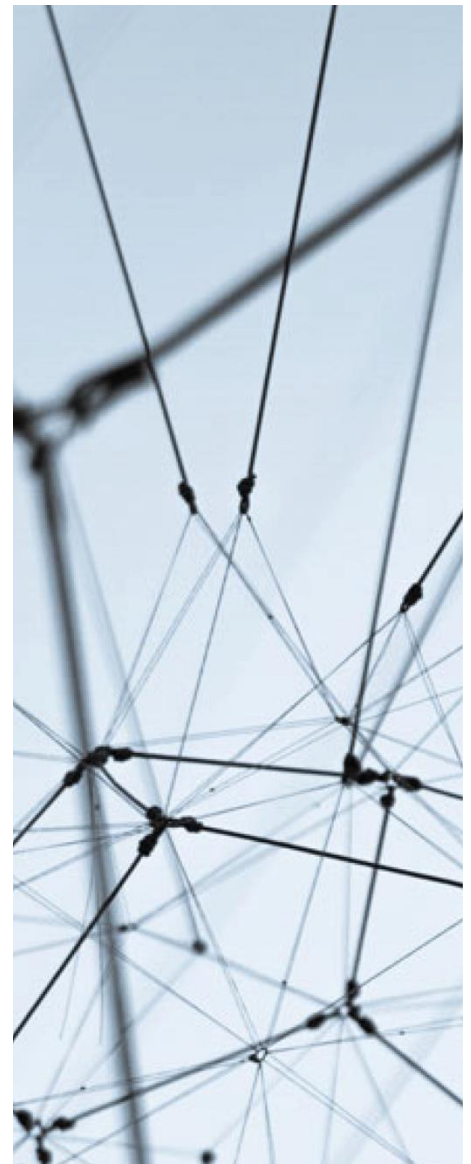




# Danske erfaringer med særlige ydelser for flygtninge – hvordan virker det?

**Oversigt over nyere dansk forskning.  
 Udarbejdet for Arbejds- og  
 inkluderingsdepartementet i Norge**

01-10-2024



## INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>1.</b>	<b>INDLEDNING</b>	<b>3</b>
1.1	Opdrag	3
1.2	Metode og fokus i oversigten	3
<b>2.</b>	<b>OVERBLIK OVER FORSKNINGEN</b>	<b>5</b>
2.1	Virker reduktioner i ydelser til flygtninge?	5
2.2	Andre faktorer af betydning for inklusion af flygtninge på arbejdsmarkedet	7
2.3	Opsummering	9
<b>3.</b>	<b>AFSKRÆKKER DE LAVE YDELSER FLYGTNINGE I AT KOMME TIL DANMARK?</b>	<b>9</b>
<b>4.</b>	<b>RESUME AF UDVALGTE STUDIER</b>	<b>10</b>
4.1	Rosholm et al 2010: Does start-help help you start?	10
4.2	Arendt et al 2022: Lessons from 40 Years of Post-arrival Policies in Denmark	11
4.3	Bolvig 2022: Scandinavian Integration Policies for Refugees	12
4.4	Ydelseskommisionen 2021: Samlede anbefalinger til et nyt ydelsessystem	13
4.5	Jacobsen 2021: Kortlægning af integration i kommunerne	15
<b>5.</b>	<b>BESKRIVELSE AF UDVIKLINGEN I YDELSER M.V. TIL FLYGTNINGE</b>	<b>17</b>
<b>6.</b>	<b>LITTERATUR</b>	<b>25</b>
<b>7.</b>	<b>NOTER</b>	<b>27</b>

# 1. INDLEDNING

## 1.1 OPDRAG

Det norske Arbeids- og inkluderingsdepartementet har bedt DISCUS om at udarbejde

1. Et overblik over forskning i hvordan ydelsesniveauet påvirker arbejdsincitamenterne for nyankomne flygtninge i Danmark. Baggrunden er, at der i Norge kun i begrænset omfang har været forsket i, hvordan ydelsesniveauet påvirker incitament og deltagelse i arbejdslivet, hvorimod der er gennemført en række studier af dette i Danmark.
2. Et overblik over forskning, der har undersøgt om ydelsesniveauet påvirker flygtninges valg af land.

Det der helt overordnet har karakteriseret det danske ydelsessystem er, at ydelser til flygtninge fra 2002 og frem – med en kort pause – har været lavere end den almindelige kontanthjælp til ikke-flygtninge.

Oversigten her er udarbejdet af direktør Jens Hørby Jørgensen og seniorkonsulent Karin Ito, DISCUS, september 2024.

## 1.2 METODE OG FOKUS I OVERSIGTEN

DISCUS har gennemført desk-research med henblik på at finde relevante forskningsresultater og analyser. Vi har prioriteret de nyeste studier, men også medtaget enkelte lidt ældre, fordi det illustrerer, hvordan forskningen har udviklet sig over tid. Vi har inkluderet studier, der ikke alene ser på danske forhold, men som også inddrager empiri og forskningsresultater gennemført i andre lande.

Fokus i udvælgelsen af forskningen har, jf. opdraget, været på betydningen af ydelsernes niveau for inklusion på arbejdsmarkedet. Da langt de fleste studier også inddrager andre faktorer af betydning for beskæftigelsessituationen for flygtninge, har vi også fundet det relevant at inkludere disse faktorer. F.eks. viser det sig at lavere ydelser virker bedst, hvis der er gode lokale beskæftigelsesmuligheder, hvorfor den geografiske fordeling af flygtninge har betydning for om lavere ydelser "virker".

I sammenhæng hermed fremgår det generelt, at ydelserne kun er ét element i den samlede policy. Geografisk lokalisering, uddannelse, tilgang til relevante netværk, mulighed for løntilskud og ikke mindst kommunernes generelle viden om arbejdsmarkedet når de skal hjælpe flygtninge i job, er også væsentlige elementer for at lykkes med at få flygtninge i job.

Dansk forskning i integration er primært forankret i forskningsmiljøer omkring ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed, VIVE - Det Nationale Forsknings- Analysecenter for Velfærd - samt på Økonomisk Institut, Aarhus Universitet. Dette afspejles i litteraturoversigten og i de studier, vi har valgt at

fremhæve. Udover egentlig forskning har vi også medtaget resultaterne fra "Ydelseskommisionen", der for den danske regering har analyseret den danske beskæftigelsesindsats overfor bl.a. flygtninge. Endelig skal det bemærkes, at der på Aalborg Universitet også er en del forskning, særligt om de sociale konsekvenser af lavere ydelser til flygtninge. Disse studier er ikke medtaget her, da de vurderes primært at underbygge og nuancere de pointer, der er i den øvrige forskning.

Det skal understreges, at vi har søgt at uddrage essensen af den danske forskning i denne oversigt, så vi i oversigtlig form får svaret på opdraget. Det betyder naturligvis samtidig, at vi ikke kan yde de forskellige studiers ofte meget nuancerede og komplekse forskningsresultater fuld retfærdighed.

I kapitel 2 og 3 har vi sammenfattet de væsentlige resultater fra de gennemgåede studier.

I kapitel 4 har vi udvalgt 5 vigtige studier, hvor vi kort beskriver formål og resultater.

I kapitel 5 beskrives i oversigtlig form udviklingen i de forskelle ydelser til flygtninge, fra starthjælpen i 2002 til den seneste politiske aftale der forventes at træde i kraft medio 2025. Der er endvidere lavet en oversigt over øvrige ydelser til flygtninge, samt en kort beskrivelse af kontanthjælpsloftet og skatteforhold for flygtninge.

## 2. OVERBLIK OVER FORSKNINGEN

Beskæftigelsen og indtjeningen for flygtninge i mange vestlige lande – og også i Danmark – er lavere end for andre indvandrergupper. Dette er veldokumenteret i Brell et al. (2020)<sup>1</sup>, som også påpeger, at mens økonomiske migranternes beslutning om at flytte er baseret på omhyggelige overvejelser over mulighederne i udlandet, efterlader flygtninges tvungne og ofte uventede migration dem langt mindre forberedte på arbejdsmarkedet i modtagerlandet, ofte med lavere eller ikkeeksisterende sprog- og jobfærdigheder. Dette påvirker deres beskæftigelsesmuligheder og lønninger.

Programmer, der afhjælper disse mangler, og foranstaltninger, der understøtter flygtninges engagement på arbejdsmarkedet, er derfor af afgørende betydning. Ud over manglen på færdigheder, der er relevante i det land, der yder beskyttelse, har flygtninge ofte gennemgået traumatiske oplevelser, står over for usikre fremtidsudsigter i modtagerlandet og kommer ofte fra kulturelt forskellige baggrunde – alle faktorer, der hæmmer deres integration på arbejdsmarkedet i modtagerlandet.

Alle disse aspekter af flygtningeimmigration kræver derfor politiske foranstaltninger, der fremmer flygtningenes engagement på arbejdsmarkedet, ved nøje at tilpasse politikken til målgruppens særlige behov.

I det følgende gennemgås forskningen i en række af de væsentligste elementer i den danske immigrationsindsats.

### 2.1 VIRKER REDUKTIONER I YDELSER TIL FLYGTNINGE?

Mange lande har som et centralt element gennemført reduktioner i velfærdsydelser til flygtninge (OECD 2018; 2020)<sup>2</sup>. Sådanne politikker siges typisk at skulle tilskynde flygtninge til at deltage på arbejdsmarkedet. Dog er de sandsynligvis ofte politiske svar på vælgerens opfattelse af, at flygtninge modtager for meget økonomisk støtte. Uanset baggrunden for politikken, er det centrale spørgsmål, der søges besvaret her, om reduktioner i ydelserne til flygtninge faktisk er effektive ift. at forbedre flygtninges arbejdsmarkedsdeltagelse.

#### Oversigt over udviklingen i ydelser til nytilkomne flygtninge i Danmark

**2002 – 2012: Starthjælp.** Starthjælpen der blev indført i 2002, var en lavere kontanthjælpsydelse til personer, der har opholdt sig mere end ét af de sidste otte år i lande udenfor EU/EØS. Der var tale om en reduceret ydelse – ofte tæt på en halvering – hvilket fx betød, at en mor og far med ét barn i stedet for at få, hvad der i 2017-kroner svarer til 13.000 i kontanthjælp, på starthjælp fik godt 6.500 kr. Det erklærede formål var – for flygtningenes vedkommende – at tilskynde til beskæftigelse og derved øge integrationen. Flygtningene skulle for at modtage ydelsen også følge et integrationsprogram bestående af sprogkurser, kurser i dansk samfundsforståelse og aktive arbejdsmarkedsprogrammer.

**2015 – 2019: Integrationsydelse.** I 2012 blev starthjælpen afskaffet, for så i grove træk at blive genindført i 2015, denne gang under navnet integrationsydelsen.

**2019 – 2025 SHO-ydelser.** Med finansloven for 2019 blev ydelsen sat yderligere ned for forsørgere, og navnet blev ændret til selvforsørgelses- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse (SHO-ydelser).

**2025 – Mindstesatsen.** Som det seneste tiltag blev der i oktober 2023 indgået en politisk aftale om kontanthjælpssystemet, herunder med en række nye ændringer i forholdene for flygtningene. De tidligere ydelser forventes erstattes pr. 1. juli 2025 med tre nye satser: Mindstesats, grundsats og forhøjet sats. Mindstesatsen erstatter den nuværende selvforsørgelses- og hjemrejseydelse og overgangsydelser (SHO-ydelser), og ydes fortsat til personer, der ikke opfylder et opholds- og beskæftigelseskrav. Niveaue for mindstesatsen svarer til SHO-ydelserne for enlige ikke-forsørgere.

Sammen med ændringer i ydelsesniveauer er der gennem årene løbende blevet gennemført en lang række ændringer i kravene til optjening til kontanthjælp, til aktivering, sprogundervisning, beskæftigelse m.v. Ændringerne i ydelserne er alle sket samtidig med regeringsskifter, der i høj grad har handlet om den generelle tilgang af flygtninge og indvandrere.

Se kapitel 4 for en uddybende beskrivelse.

Som det fremgår af ovenstående oversigt, har der i det meste af perioden fra 2002 og frem til i dag været lavere ydelser til flygtninge.

De første studier i Danmark, der evaluerede disse reformer, viste at der var en kortsigtet positiv effekt i beskæftigelsesandsynligheder, hovedsageligt for mænd med gode kvalifikationer (se Rosholm og Vejlin 2010<sup>3</sup>; Huynh et al. 2007<sup>4</sup>; Andersen et al. 2012<sup>5</sup>).

Dette var også den overordnede konklusion fra Ydelseskommisionen (2021)<sup>6</sup>, idet kommissionen også pegede på en række utilsigtede konsekvenser. Ydelseskommisionen konkluderer lidt mere forsigtigt end de første studier at "... der er tegn på, at de lavere ydelser øger sandsynligheden for, at nyankomne flygtninge finder beskæftigelse. Det gælder dog primært for nyankomne mænd, og beskæftigelseseffekterne er ikke større end, at en betydelig andel af gruppen lever i lang tid eller permanent med en lav indkomst".

Senere studier har vist, at de kortsigtede effekter ikke kan overføres til det længere sigt og at effekten ophører helt efter fem år, som vist i Dustmann et al. (2022)<sup>7</sup> samt Arendt et al. (2022)<sup>8</sup>. Dustmann finder, at det er direkte vildledende at konkludere for effekten på længere sigt på baggrund af kortsigtede evalueringer.

Desuden har den dramatiske reduktion i disponible indkomster for berørte husholdninger mange uønskede bivirkninger. Dustmann et al. (2022)<sup>9</sup> viser, at – på trods af positive initiale beskæftigelseseffekter – reducerede starthjælpen de berørte flygtningehusholdningers indkomst med omkring 40 % i gennemsnit. Denne indkomstreduktion pressede mange husholdninger under fattigdomsgrænsen og førte til højere kriminel aktivitet blandt flygtninge samt deres børn.

## 2.2 ANDRE FAKTORER AF BETYDNING FOR INKLUSION AF FLYGTNINGE PÅ ARBEJDSMARKEDET

### **Usikkerhed om varighed af opholdet kan skabe disincitament for at tilegne sig færdigheder**

Et andet vigtigt aspekt af flygtningemigration er varigheden af migrationen. Som påpeget i Dustmann et al. (2017)<sup>10</sup> er en primær årsag til den dårlige succes med at integrere flygtninge på arbejdsmarkedet værtsnationernes ubeslutsomhed om varigheden af opholdet og dermed manglen på et klart perspektiv ift. flygtningenes muligheder på arbejdsmarkedet i modtagerlandet. Uklarhed om varighed kan skabe disincitament for investering i færdigheder og få flygtninge til at præstere under deres økonomiske potentiale. Adda et al. (2022)<sup>11</sup> finder i deres forskning stærk støtte for denne hypotese.

Mange lande har strammet reglerne for adgang til permanent ophold eller statsborgerskab i de senere år, ofte motiveret af et ønske om at give incitament til integration. Ideen er, at de økonomiske fordele ved varighed er så store, at flygtninge – hvis de får til opgave at investere i færdigheder til gengæld for permanent ophold – vil reagere derefter, hvilket fører til stærkere arbejdsmarkedsintegration. Dog kan dette kun materialisere sig, hvis tærsklen for at opnå varighed ikke sættes for højt.

Undersøgelsen af Arendt et al. (2021)<sup>12</sup> viser, at mere krævende krav til permanent ophold faktisk kan give sådanne incitament, men kun hvis individer tror, at de kan opfylde de nye krav uden for store omkostninger. Ellers kan skrappe krav føre til dårligere integration på arbejdsmarkedet.

### **Den geografiske placering har stor betydning for flygtninges inklusion på arbejdsmarkedet**

Forskningen indikerer stærkt, at flygtninge drager fordel af at blive placeret i kommuner, der giver dem store etniske netværk (Damm 2009<sup>13</sup>; Edin et al. 2003<sup>14</sup>). Desuden fremmer bedre arbejdsmarkedsforhold også flygtninges beskæftigelsesmuligheder (Damm og Rosholm 2009<sup>15</sup>; Azlor et al. 2020<sup>16</sup>). Dette gælder særligt i større byer, hvor der er bedre muligheder for at ansættelse i højt lønnede brancher, hvilket forbedrer flygtningenes indtjening på længere sigt (Eckert et al. 2021<sup>17</sup>).

Disse fund tyder på, at den nuværende kvasi-tilfældige fordeling af flygtninge kan medføre ineffektivitet ved at forhindre flygtninge i at bosætte sig i områder, hvor deres færdigheder er mest anvendelige og dermed får den højeste aflønning. Edin, Fredriksson og Åslund (2004)<sup>18</sup> og Fasani, Frattini og Minale (2021)<sup>19</sup> finder at kvasi-tilfældig tildeling hæmmer beskæftigelsesmulighederne. Endnu værre, så kan politikker, der tildeler bopæl baseret på adgangen til billige boliger – ofte korreleret med lokale dårlige beskæftigelsesmuligheder – føre til langvarig ulempe for flygtninge. I overensstemmelse hermed finder Godøy (2017)<sup>20</sup>, at placering i de mest gunstige arbejdsmarkedsregioner i Norge kunne hæve flygtninges indtjening med 26 % sammenlignet med kvasi-tilfældig spredning. På samme måde viser den omfattende analyse i Bansak et al. (2018)<sup>21</sup>, at hvis økonomiske mulighed snarere end ligelig geografisk spredning bestemmer bosættelsesbeslutninger, kan dette føre til henholdsvis 41 % og 73 % højere beskæftigelse (baseret

på data fra henholdsvis USA og Schweiz). Disse forfattere konkluderer, at bosættelse baseret på økonomiske muligheder er at foretrække frem for kvasi-tilfældig spredning.

Dustmann et al. (2022)<sup>22</sup> tilføjer et andet aspekt til disse analyser: de viser, at bosættelse efter økonomiske forhold kan øge effektiviteten af politikker, der har til formål at tilskynde flygtningenes arbejdsmarkedspræstationer. Ved at kombinere den danske tilfældige tildelingspolitik med evalueringen af Starthjælps-reformen fra 2002 (som reducerede niveauet af ydelser, som flygtninge var berettiget til) illustrerer de, at virkningen af reformen på beskæftigelse og indtjening er langt større i kommuner med arbejdsmarkedsforhold, der begunstiger flygtninge. De konkluderer derfor, at bosætningspolitikker bør sikre, at flygtninge fordeles til lokale arbejdsmarkeder, der tilbyder gunstige beskæftigelsesmuligheder, hvis målet er at maksimere deres engagement på arbejdsmarkedet og velfærd. Da flygtninge må formodes at være interesserede i at forfølge deres egen økonomiske interesse, og samspillet mellem økonomiske muligheder og etniske netværk kan være for komplekst til at indgå i politiske designs, konkluderer Arendt et. al. (2022)<sup>23</sup>, at den mest effektive fordelingsmekanisme er at lade flygtninge selv vælge, hvor de vil bosætte sig.

### **Både tidlig jobtræning og danskundervisning virker**

Flygtninge, som mangler de kvalifikationer, som er nødvendige for at kunne præstere et produktionsniveau, der matcher mindstelønnen samt deres mangel på relevante netværk ifm. deres jobsøgning, kan være direkte årsager til de relativt lave beskæftigelsesniveauer i Danmark.

Der er en række danske studier (bl.a. Jacobsen et al 2021)<sup>24</sup>, der har evalueret forskellige politikker, der har forsøgt at afhjælpe dette, ved at tilbyde omfattende sprogprogrammer samt arbejdsmarkedsuddannelser, både på og udenfor jobbet. Resultaterne viser, at arbejdsmarkedsuddannelser øger beskæftigelsen blandt flygtninge, og at uddannelsesprogrammer, der igangsættes tidligt efter ankomsten til Danmark, er de mest effektive til at fremme indgangen på arbejdsmarkedet.

Studier viser også, at sprogprogrammer øger beskæftigelsesmulighederne, selvom virkningerne først viser sig på længere sigt. Disse studier tyder på, at der er en på en afvejning mellem jobtræningsprogrammer og sprogprogrammer, hvor tidlig jobtræning kan føre til, at nogle flygtninge ikke får tilstrækkelige sprogkunderskaber til at opnå højere beskæftigelsesmuligheder, hvilket kan have skadelige konsekvenser på længere sigt.

Det konkluderes derfor at programmer, der har til formål at forbedre flygtninges færdigheder og tilpasse eksisterende færdigheder til arbejdsmarkedets behov, er effektive og vigtige. Dog skal programmerne være nøje afstemt: Mens foranstaltninger, der understøtter øjeblikkeligt engagement på arbejdsmarkedet, er gavnlige på kort sigt, skal de kombineres med foranstaltninger, der har til formål at forbedre færdigheder, især sprogkunderskaber, for at sikre langvarig succes på arbejdsmarkedet, som fremhævet i Arendt et al. (2020)<sup>25</sup> og Bolvig og Arendt (2020)<sup>26</sup>.

En nyere analyse (Bolvig 2022)<sup>27</sup> viser imidlertid, at der ikke er nogen modsætning mellem hurtig indsats versus indsatser der giver langsigtet beskæftigelse. Danmark – der har hurtige jobrettede indsatser – klarer sig således dårligere både på kort og lang sigt end Norge og Sverige, der satser på mere langsigtede indsatser.



## 2.3 OPSUMMERING

Mange af de politikker, der er diskuteret ovenfor, deler målet om at øge arbejdsmarkedsdeltagelsen. Som fremhævet i flere af undersøgelserne kræver dette en forståelse af ikke kun de kortsigtede effekter, men også de langsigtede, samt overvejelse af potentielle utilsigtede konsekvenser.

Arendt et al. (2022)<sup>28</sup> har som det eneste studie, på baggrund af en metaanalyse af 40 års dansk integrationspolitik og forskning, sammenfattet den danske læring således:

Af de forskellige typer af politikker, producerer kun de to effekter, der synes at opveje omkostningerne: 1) At tillade flygtninge at vælge, hvor de vil bosætte sig, og 2) aktive arbejdsmarkedsprogrammer, der øger investeringer i sprogkunderskaber.

Derimod skaber politikker, der lægger vægt på 3) tidlig jobtræning 4) lave ydelser eller som 5) bruger varigheden af opholdet til at tilskynde til investeringer i færdigheder, incitament der er gavnlige for nogle, og en ulempe for andre.

## 3. AFSKRÆKKER DE LAVE YDELSER FLYGTNINGE I AT KOMME TIL DANMARK?

De lavere ydelser til flygtninge har haft to erklærede formål: At afskrække flygtninge og migranter fra at søge til Danmark og få flere i arbejde, jf. ovenstående gennemgang.

Vi har kun fundet en – ikke fagfællebedømt – forskningsartikel, der handler om hvorvidt de lavere ydelser afskrækker flygtninge i at komme hertil. Det er studiet The Welfare Magnet Hypothesis: Evidence from an Immigrant Welfare Scheme in Denmark, Agersnap et al (2019)<sup>29</sup>.

Forskerne bag dette studie har sammenlignet gruppen af migranter fra lande uden for EU (som bliver ramt af lavere ydelser) med gruppen af migranter fra lande inden for EU (som ikke bliver ramt af lavere ydelser) over en periode, der dækker de tre ændringer af ydelserne til indvandrere i Danmark. Denne ene analyse finder en tydelig effekt af ydelsesniveauet på indvandringen.

Studiet er blevet kritiseret,<sup>30</sup> fordi ændringer i ydelsesniveauer typisk falder sammen med andre ændringer. Fx blev det, i samme år som starthjælpen blev indført, altså i 2002, også bestemt, at man nu ikke længere kunne søge asyl på danske ambassader og konsulater rundt omkring i verden. Og reglerne for, hvordan asylansøgere kan få ophold i Danmark, blev også strammet markant.

Det kan derfor være svært at vide, om det lige netop er faldet i ydelsesniveauerne, som mindskede tilstrømningen til Danmark.

I forbindelse med forskellige regeringsskifter er der sendt et generelt signal til udlandet om, at Danmark er mere eller mindre åben over for indvandring, og det er noget, der generelt kan påvirke beslutningen om, hvilket land man søger asyl i. Som en af forskerne bag studiet siger »Det kan være svært perfekt at adskille det signal, der ligger i politikken, fra selve politikken.«<sup>31</sup>

## 4. RESUME AF UDVALGTE STUDIER

Vi har i dette kapitel udvalgt 5 studier, som vi vurderer i særlig grad særligt afspejler forskellige faser og perspektiver af den undersøgte problemstilling.

### 4.1 ROSHOLM ET AL 2010: DOES START-HELP HELP YOU START?

Nedenfor er et eksempel på et af de tidligste studier i effekten af starthjælp. Studiet er udgivet i 2010, dvs. 8 år efter introduktionen af en lavere ydelse til flygtninge: Starthjælpen. Som det fremgår, var vurderingen på dette tidspunkt at starthjælpen bidrog positivt til at få flygtninge i job.

#### Studiets formål og metode

Analysen estimerer vha. registerdata den kausale effekt af at sænke offentlige indkomstoverførsler på jobfindingsraten og på frafaldsraten fra arbejdsstyrken for nyankomne flygtninge i Danmark. Kilden til den eksogene variation, som udnyttes til at identificere denne kausale effekt, tager form af "et kvasi-naturligt eksperiment": Den 1. juli 2002 blev de offentlige indkomstoverførsler til flygtninge, der fik opholdstilladelse efter denne dato, reduceret med cirka 35%, dvs. fra €1236/måned til €796/måned. Dette lavere overførselsniveau (Starthjælpen) erstattede den almindelige kontanthjælp. De, der fik opholdstilladelse før den 1. juli 2002, ville stadig være berettiget til den højere kontanthjælp, også efter denne dato.

#### Studiets resultater

Forskerne fandt, at den lavere indkomstoverførsel har en positiv effekt på jobfindingsraten efter to år i Danmark. De finder også, at frafaldsraten fra arbejdsstyrken er positivt påvirket af starthjælp i de tidlige faser af integrationsprocessen. Endelig finder de, at dem med de dårligste udsigter på arbejdsmarkedet er mindst modtagelige over for forbedringen i de økonomiske incitamenter (den lavere ydelse).

#### Reference:

Michael Rosholm og Rune Vejlin (2020): REDUCING INCOME TRANSFERS TO REFUGEE IMMIGRANTS: DOES START-HELP HELP YOU START? Labour Economics, Volume 17, Issue 1, January 2010, Pages 258-275

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0927537109001031?via%3Dihub>

## 4.2 ARENDT ET AL 2022: LESSONS FROM 40 YEARS OF POST-ARRIVAL POLICIES IN DENMARK

Dette studie er en meta-analyse fra 2022 og opsummerer en række studier, der evaluerer forskellige politikker for flygtninge. Studiet har særlig relevans fordi det er det seneste større studie der sammenfatter erfaringer med forskellige politikker, og giver et bud på hvilke politikker, der virker godt og hvilke der, virker mindre godt.

### Studiets formål og metode

Danmark har modtaget flygtninge fra en lang række forskellige lande i mere end fire årtier. Danmark har også ofte ændret politikker og regler vedrørende integrationsprogrammer, overførselsindkomster og betingelser for permanent opholdstilladelse. Sådanne politiske ændringer i kombination med fremragende administrative data giver et ideelt laboratorium til at evaluere effekterne af forskellige immigrations- og integrationspolitikker på resultaterne for flygtninge. I studiet beskrives først den danske erfaring med flygtningeindvandring over de seneste fire årtier. Derefter gennemgås forskellige politikker for flygtninge efter ankomsten og der gives en opsummering af studier, der evaluerer effekterne på flygtninges deltagelse på arbejdsmarkedet. Til sidst diskuteres og sammenlignes resultaterne i lyset af internationale studier af lignende politikker og der drages konklusioner for fremtidig politik.

### Studiets resultater

For de fem typer af flygtningepolitikker, der er evalueret i denne undersøgelse, peges der kun på to, der i gennemsnit ser ud til at opveje omkostningerne: 1) At lade flygtninge vælge, hvor de vil bosætte sig, og 2) aktive arbejdsmarkedstiltag, der øger investeringer i sprogkundskaber. Derimod skaber politikker, der lægger vægt på 3) tidlig jobtræning, 4) regulerer adgangen til velfærdsydelser eller 5) bruger permanent opholdstilladelse som incitament til investering i færdigheder, gavnligt for nogle, men er en ulempe for andre.

### Reference

Jacob Nielsen Arendt, Christian Dustmann og Hyejin Ku. 2022.

REFUGEE MIGRATION AND THE LABOR MARKET: LESSONS FROM 40 YEARS OF POST-ARRIVAL POLICIES IN DENMARK

ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed, Study Paper no. 171

<https://rockwoolfonden.dk/udgivelser/refugee-migration-and-the-labor-market/>

### 4.3 BOLVIG 2022: SCANDINAVIAN INTEGRATION POLICIES FOR REFUGEES

Dette studie fra 2022 sammenligner de tre skandinaviske landes integrationspolitikker. Studiet peger på at integrationsindsatser, der virker på længere sigt, ikke nødvendigvis står i modsætning til indsatser, der virker på kort sigt.

#### **Studiets formål og metode**

I alle tre lande gennemtrænger målene om beskæftigelse og selvforsørgelse den nationale integrationslovgivning. Dog er der en bemærkelsesværdig forskel i landenes balance mellem at få deltagerne i beskæftigelse (af enhver art) så hurtigt som muligt, kontra at investere i kvalifikationer i de første år, for at sikre en mere stabil og langsigtet integration på arbejdsmarkedet. Danmark har – hvad angår eksplicitte mål og indholdet af dets integrationsprogram – et stærkt fokus på hurtig beskæftigelse. Norge og Sverige fokuserer derimod mere på opkvalificering og brug af uddannelsesiltag for at sikre en mere robust og langsigtet integration på arbejdsmarkedet. Hvad virker bedst?

#### **Studiets resultater**

Forskellen i fokus på hurtig versus langsigtet beskæftigelse er ifølge studiet særligt relevant, når resultaterne i denne rapport sammenlignes med et af hovedfundene i den tidligere NORDIC-INTRO-rapport. En hovedkonklusion i denne rapport var, at Danmark var bedre til at få mandlige deltagere i integrationsprogrammer hurtigt i arbejde i de første år, men at Sverige og især Norge var bedre til at sikre en højere andel af deltagerne i beskæftigelse på længere sigt. Denne opdaterede analyse, som inkluderer nyere kohorter, viser at Danmark både har lavere beskæftigelsesgrader i de første år og på længere sigt.

Det overordnede billede for situationen i Danmark, Norge og Sverige, hvor kun 35–40 procent af mandlige og 15–20 procent af kvindelige flygtninge når op på et gennemsnitligt indkomstniveau efter mere end 10 års ophold, indikerer, at ingen af landene har fundet en gylden løsning på problemet med arbejdsmarkedsintegration. Studiet finder, at fokus på hurtig beskæftigelse hverken tjener de kortsigtede eller langsigtede mål for arbejdsmarkedsintegration.

#### **Reference**

Iben Bolvig 2022, Nordic Council of Ministers, Scandinavian Integration Policies for Refugees. Tema Nord 2022: 534 <https://www.vive.dk/da/udgivelser/scandinavian-integration-policies-for-refugees-ozokpvn/>

## 4.4 YDELSESKOMMISSIONEN 2021: SAMLEDE ANBEFALINGER TIL ET NYT YDELSESSYSTEM

Ydelseskommisionen er medtaget som en vigtig case, fordi det er et regeringsdokument der sammenfatter en række tidligere analyser, og som viser, hvordan disse analyser anvendes som afsæt for policy. Som det fremgår er mange af analysernes resultater de sammen som i de øvrige analyser, men kommissionen har ikke haft frit spillerum ift. mulige anbefalinger. Rapporten er medtaget her for at illustrere det beslutningsgrundlag danske politikere har haft for det nuværende ydelsessystem i Danmark.

### Ydelseskommisionen formål og metode

Kommisionen blev nedsat af den danske regering i 2019 og havde til opgave at give anbefalinger til et mere enkelt og gennemskueligt ydelsessystem, herunder også ydelserne til flygtninge.

Anbefalingerne skulle desuden tage særligt hensyn til børnefamilier og tilskyndelse til arbejde, uddannelse og forsikring mod arbejdsløshed. Kommisionens afrapportering bygger på en række forskningsrapporter, analyser og registerbaserede data.

I juni 2023 indgik regeringen og aftalepartierne en aftale om en reform af kontanthjælpssystemet, som i høj grad bygger på Ydelseskommisionens anbefalinger. Hovedelementerne i aftalen er resumeret i kapitel 4.

### Kommisionens resultater

Princippet i ydelsessystemet er politisk indført bl.a. med henvisning til, at nyankomne ofte vil få en relativt lav løn, indtil de har erhvervet sig kvalifikationer og erfaringer, som gør dem mere efterspurgt på arbejdsmarkedet. Lavere ydelser er på den baggrund med til at sikre en økonomisk tilskyndelse til at søge beskæftigelse, som matcher flygtninges kvalifikationer og således fremme integration på arbejdsmarkedet.

Kommisionen noterer sig, at der tegn på, at de lavere ydelser har levet op til dette formål, men også at der er tegn på afledte negative konsekvenser. Kommisionen konkluderer overordnet, at undersøgelserne peger på en positiv effekt på den strukturelle beskæftigelse, dvs. på den gennemsnitlige beskæftigelse på lang sigt.

Nedenfor opsummerer kommissionen effekterne af de lavere ydelser (integrationsydelse/SHO-ydelse, starthjælp og introduktionsydelse) for nyankomne flygtninges integration:

- At integrationsydelsen/SHO-ydelsen (2015-nu) har fået flere mandlige flygtninge hurtigere i job. Andelen af mænd der har været eller er i arbejde efter 10 mdr. ophold er øget fra 4 procent (med kontanthjælp) til knap 8 procent (med integrationsydelse). Integrationsydelsen har ikke haft en effekt blandt kvinderne.
- Samtidig reducerede indførelsen af integrationsydelsen den gennemsnitlige disponible indkomst med ca. 20.000 kroner opgjort i 2016 for både mænd og kvinder da den øgede arbejdsindkomst ikke opvejede den lavere indkomst fra overførsler samlet set.
- Den har desuden medført flere sigtelser for kriminalitet blandt en lille gruppe kvinder, og at kvinder lidt oftere søger læge.

- De lavere ydelser havde ikke negative konsekvenser for børns uddannelse i almindelighed, men havde det for nogle af de svageste børn.
- Beskæftigelseseffekten aftog med opholdstiden, og 9-10 år efter ankomst havde starthjælp og introduktionsydelse ingen effekt. Det skal ses i sammenhæng med, at gruppen ikke længere var omfattet af starthjælpen efter 9-10 år.

### **Kommissionens konklusion**

”Princippet om optjening med lavere ydelser har øget beskæftigelsen, men effekterne er ikke store nok til, at de betydelige problemer, vi stadig står med, kan løses ved at sænke ydelserne yderligere. Især ikke, når de afledte negative effekter og hensynet om at opretholde en rimelig levestandard tages med i betragtning.

Kommissionen vurderer, at det er nødvendigt at supplere med andre typer af integrationsindsatser, hvis integrationen skal forbedres afgørende – og især hvis den skal forbedres for både voksne og børn.”

### **Referencer**

Hovedrapport, Ydelseskommisionen: Samlede anbefalinger til et nyt ydelsessystem 2021

<https://bm.dk/arbejdsomraader/kommissioner-ekspertudvalg/ydelseskommisionen/afrapportering>

## 4.5 JACOBSEN 2021: KORTLÆGNING AF INTEGRATION I KOMMUNERNE

VIVE (Det Nationale Forsknings- Analysecenter for Velfærd) udarbejdede i 2021 en kortlægning af kommunernes indsats for at bringe bl.a. flygtninge i beskæftigelse. Kortlægningen handler altså ikke om ydelser, men om de øvrige tiltag som kommunerne kan iværksætte for at bringe flygtninge i job.

### **Kortlægningens formål**

Kortlægningen skulle undersøge, hvilke barrierer der findes for at bringe flere ledige ikke-vestlige indvandrere i beskæftigelse; hvordan kommunerne arbejder for at opnå dette mål; hvilke typer af tilgange, indsatser og projekter der virker bedst samt hvilke områder der mangler viden på. Overordnet set skulle kortlægningen samlet set bidrage med viden om, hvordan indvandrere og flygtninge mest effektivt bringes i primært beskæftigelse eller tættere på arbejdsmarkedet, sekundært i ordinær uddannelse.

### **Kortlægningens resultater**

Kortlægningen har bl.a. afdækket den videnskabelige litteratur, der undersøger effekter af forskellige typer af indsatser, der har til formål at få flygtninge og ikkevestlige indvandrere i beskæftigelse. Fokus er på indsatser, som kommunerne har et betydeligt ansvar for at forvalte, og som de påvirker, jf nedenfor. Derfor indgår der ikke studier af virkninger af forskellige regler, som primært fastsættes på nationalt plan uden et betydeligt forvaltningsansvar for kommunerne. Det gælder f.eks. virkninger af forskellige ydelsesniveauer, da reglerne på dette område typisk fastsættes nationalt. Formålet er at identificere, hvilke typer af indsatser der har vist sig at være virkningsfulde i forhold til at nedbryde barrierer for flygtninges og indvandreres deltagelse på arbejdsmarkedet.

VIVEs gennemgangen af litteraturen viser følgende resultater på de indsatser som kommunerne har et betydeligt ansvar for at forvalte:

**Sprogundervisning:** Der er ifølge VIVE stærk evidens for, at sprogundervisning ingen effekt har på beskæftigelse på kort sigt (under indsatsen eller kort efter), hvilket kan skyldes, at sprogundervisningen efterlader mindre tid til at søge job. På længere sigt, dvs. efter 3-5 år, findes moderat evidens for, at sprogundervisning har positive beskæftigelseseffekter.

**Introduktionsprogrammer:** På trods af, at en række studier har undersøgt effekterne af diverse ændringer i nordiske integrationsprogrammer, finder VIVE det svært at konkludere på tværs af de individuelle studier, da de hver især undersøger effekten af forskellige introduktionsprogrammer og indsatser, som ikke nødvendigvis er sammenlignelige. På baggrund af primært to studier fra henholdsvis Sverige og Finland vurderes det dog, at der er en indikation for, at individuelt tilrettelagte programmer har positive indkomsteffekter. Baseret på en række nyere studier såvel som indsigter fra tidligere litteraturstudier vurderer VIVE, at der er stærk evidens for, at virksomhedspraktik kan have positive beskæftigelseseffekter. Nyere dansk forskning peger dog på, at virksomhedspraktik inden for det første år kan gå ud over flygtninges formelle danskundskaber.

**Løntilskud:** VIVE finder, at der er fundet stærk evidens for en positiv nettoeffekt af løntilskud i den private sektor. Samtidig er der stærk evidens for både fastholdelseeffekter og positive programeffekter af løntilskud i den offentlige sektor, hvilket vil sige, at der under løntilskudsperioden er evidens for negative beskæftigelseeffekter, mens disse effekter bliver positive efter løntilskudsperioden er overstået. Samlet set er der en indikation for, at nettoeffekten af løntilskud i også den offentlige sektor er positiv.

**Intensiverede samtaleforløb:** VIVE finder at der er modstridende evidens for beskæftigelseeffekten af intensiverede samtaleforløb på jobcentrene. Der er i det hele taget meget begrænset forskning i effekterne af forskellige typer af forvaltningsmæssig organisering af beskæftigelsesindsatser til ikkevestlige indvandrere og flygtninge.

**Familieindsatser:** Baseret på tre norske studier vurderer VIVE, at der er moderat evidens for, at et øget økonomisk incitament til at passe egne små børn har en negativ effekt på ikkevestlige kvinders arbejdsudbud og lønindkomst. Samtidig er der utilstrækkelig viden om effekten af at reducere prisen på børnepasning på ikkevestlige kvinders arbejdsudbud og lønindkomst.

**Boligplacering:** Baseret på et dansk og et hollandsk studie vurderer VIVE, at der ikke er tilstrækkelig evidens til at konkludere på effekten af boligplaceringer. Resultaterne peger dog på, at nærmiljøet i det område, som flygtninge/asylansøgere bor i, har betydning for deres beskæftigelse, og at det at bo sammen med andre ikkevestlige indvandrere kan have en positiv beskæftigelseeffekt. Beskæftigelsesraten og uddannelsesniveaet blandt andre ikkevestlige indvandrere i nærmiljøet er dog afgørende. Hvis andre indvandrere i nærmiljøet er i beskæftigelse, så styrker det sandsynligheden for, at ledige indvandrere kommer i job.

## Reference

Vibeke Jakobsen, Tine Jeppesen, Helle Bendix Kleif, Line Mehlsen og Frederik Thuesen (2021) Kortlægning af integration i kommunerne. Kommunernes indsatser for at bringe ikkevestlige indvandrere i beskæftigelse. VIVE

<https://www.vive.dk/media/pure/yxdneovg/5596718>



## 5. BESKRIVELSE AF UDVIKLINGEN I YDELSER M.V. TIL FLYGTNINGE<sup>32</sup>

### 2002 - Starthjælpen

I 2002 blev starthjælpen indført, som erstatning for socialhjælp til flygtninge med en ny ydelse, der havde til formål at fremme deres deltagelse på arbejdsmarkedet (Statsministeriet, 2002):

"For at sikre, at flygtninge og indvandrere, der bor i Danmark, bliver bedre integreret og finder beskæftigelse hurtigere, skal incitamenterne til at finde beskæftigelse styrkes".

Reformen underlagde alle flygtninge, der fik opholdstilladelse efter reformdatoen, et nyt ydelsessystem, hvis overførsler var cirka 35-40 % lavere end socialhjælpsbetalinger. Dette ydelsessystem var i kraft, indtil det blev ophævet den 1. januar 2012.

I 2002 strammede regeringen også reglerne for berettigelse til permanent opholdstilladelse. Den krævede opholdstid blev hævet fra tre til syv år i kombination med et nyt krav om dokumenteret sprogkundskab svarende til beståelse af en test på grundlæggende niveau.

En relateret ændring fandt sted i 2007, da der blev tilføjet to nye krav, der samlet blev omtalt som "Integrationsprøven". Formålet var at styrke integrationen på arbejdsmarkedet ved "at sende et stærkt signal om vigtigheden af beskæftigelse og at lære det danske sprog". Desuden blev der ud over det eksisterende krav om syv års ophold tilføjet et krav om 2,5 kumulative år med fuldtidsbeskæftigelse og beståelse af sprogprøven på mellemniveau (i modsætning til grundlæggende niveau som tidligere) tilføjet som forudsætninger for permanent opholdstilladelse.

Starthjælpsprogrammet blev opgivet i 2012 i forbindelse med regeringsskifte, og ydelseniveauet blev tilbageført til niveauet før 2002.

### 2015 - Integrationsydelsen

I 2015 blev overførslerne til flygtninge – igen i forbindelse med et regeringsskifte – reduceret med et nyt ydelsessystem kaldet Integrationsydelsen. Reduktionerne i ydelserne i forhold til niveauet før 2002 var mindre end under Starthjælpen og beløb sig til mellem 10% og 40% for enlige under 30 år eller par med børn.

Integrationsprogrammet blev igen ændret i 2016, igen med formålet at fremskynde indtræden på arbejdsmarkedet. Programmet implementerede en "job-first" politik, der understregede, at "indvandrere skal mødes som værende jobklare, selvom de mangler sprog- eller computerfærdigheder", hvilket refererer til en vurdering af flygtningens parathed til det danske arbejdsmarked. Ideen var at behandle alle flygtninge lige og kræve, at de aktivt søger job og deltager i praktik inden for en måned efter bosættelse – krav som flygtninge tidligere var fritaget for, hvis de ikke blev vurderet som jobklare, f.eks. hvis de ikke talte dansk.

### **2019 - Selvforsørgelses- og hjemrejseydelse og overgangsydelser (SHO-ydelser)**

Integrationsydelsen blev ændret til selvforsørgelses- og hjemrejseydelse og overgangsydelser i januar 2019, og den nedsatte igen ydelse for nyankomne flygtninge der har boet i Danmark i kortere tid.

Ydelsen er en midlertidig økonomisk støtte til personer, der har opholdt sig i Danmark i mindre end 9 år inden for de seneste 10 år, og som derfor ikke er berettiget til kontanthjælp eller uddannelseshjælp. Kontanthjælp (en højere ydelse) kan opnås, hvis man har haft beskæftigelse svarende til 2 år og 6 måneders ordinær fuldtidsbeskæftigelse inden for de seneste 10 år

Selvforsørgelses- og hjemrejseydelsen er typisk halvdelen af kontanthjælpen. Formålet er (igen) at motivere modtagerne til at blive selvforsørgende hurtigst muligt.

Selvforsørgelses- og hjemrejseydelsen er en del af introduktionsprogrammet som tilrettelægges med henblik på, at en udlænding kan opnå ordinær beskæftigelse inden for 1 år. Udlændingen skal, så vidt muligt, tilbydes et første virksomhedsrettet tilbud i form af virksomhedspraktik eller ansættelse med løntilskud inden for de 2 første uger i kommunen og senest efter 1 måned. Herefter skal den pågældende tilbydes en kontinuerlig virksomhedsrettet indsats.

Opnår en udlænding ikke beskæftigelse inden for 1 år, skal programmet forlænges. Programmet skal forlænges, så længe udlændingen ikke har opnået selvforsørgelse via ordinært arbejde eller ordinær uddannelse og ikke har bestået en danskprøve. Det samlede program kan dog højst have en varighed på 5 år.

### **2023 – Ny politisk aftale om reform af kontanthjælpssystemet**

Regeringen blev i oktober 2023 enige med en række partier om at gennemføre en ny reform af kontanthjælpssystemet. Formålet var at forenkle systemet, understøtte at flere kommer i arbejde og hjælpe børnene. Aftalen tager afsæt i Ydelseskommisionens anbefalinger til et nyt kontanthjælpssystem. Aftalen forventes at træde i kraft 1. juli 2025.

Aftalen<sup>33</sup> er meget omfattende, men nedenfor er nogle af de væsentligste ændringer beskrevet i kort form:

- *Fortsat lavere grundydelse*  
Flygtningen starter på den laveste af tre nye satser i kontanthjælpssystemet: Mindstesatsen. Mindstesatsen erstatter de nuværende selvforsørgelses- og hjemrejseydelse og overgangsydelser (SHO-ydelser), som ydes til personer, der ikke opfylder et opholds- og beskæftigelseskrav. Niveauet for mindstesatsen svarer til SHO-ydelserne for enlige ikke-forsørgere, og er uændret ift. til det nuværende niveau.
- *Skærpede optjeningsregler for kontanthjælp*  
I dag er det kun personer, som er kommet til landet efter 2008, der skal opfylde et krav om fuldtidsbeskæftigelse i mindst 2,5 år inden for de seneste 10 år for at modtage højere ydelser i kontanthjælpssystemet. Personer, der kom til landet før, kan modtage en højere

ydelse på trods af, at de ikke har bidraget på arbejdsmarkedet. Aftalepartierne er enige om at ensrette reglerne i kontanthjælpssystemet, så alle borgere skal opfylde et krav om ophold i riget i ni af de seneste ti år (opholdskravet) og et krav om fuldtidsbeskæftigelse i mindst 2,5 år inden for de seneste ti år (beskæftigelseskravet), for at kunne modtage de højere ydelser. Ensretningen er i tråd med Ydelseskommisionens anbefalinger.

- *Afskaffelse af en række særregler*

I tråd med Ydelseskommisionens anbefalinger afskaffes endvidere en række særregler blandt andet 225-timersreglen (som er et særligt krav om, at man på kontanthjælp skal have mindst 225 timers ordinært og udstøttet arbejde inden for de seneste 12 kalendermåneder for at have ret til fuld kontanthjælp), kontanthjælpsloftet og en særlig dankbonussen. Kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen erstattes ifølge aftalen af ordninger, der har samme sigte – at øge tilskyndelsen til at arbejde – men mere simple end de tidligere særregler.

- *Børnetillæg*

Det nye kontanthjælpssystem skal ifølge aftalen i højere grad tage hånd om børnene, så flere børn i kontanthjælpssystemet kan vokse op under rimelige vilkår. Aftalepartierne er derfor enige om at indføre et børnetillæg til alle forsørgere i kontanthjælpssystemet. Tillægget vil udgøre 2.687 kr. pr. måned. Det ydes til begge forældre, hvis de modtager kontanthjælp, uanset satsniveau. Enlige forsørgere på den nye mindstesats eller grundsats vil desuden modtage et ekstra tillæg på 1.581 kr. pr. måned.

- *Fritidstillæg*

Børn af kontanthjælpsmodtagere ifølge aftalen skal have mulighed for et aktivt fritidsliv i sunde fællesskaber. Undersøgelser viser, at særligt børn, hvis forældre ikke er i arbejde, lider afsavn i forhold til sociale aktiviteter. Aftalepartierne er derfor enige om at indføre et skattefrit fritidstillæg, som blev foreslået af Ydelseskommisionen, til alle børn i kontanthjælpssystemet øremærket barnets fritidsliv. Tillægget vil blive udbetalt sammen med kontanthjælpen, og forældrene vil skulle dokumentere, at pengene er brugt på barnets fritidsliv. Fritidstillægget vil kunne bruges på: Fritidstilbud, fx sportsaktiviteter og udstyr/beklædning i den forbindelse eller kulturtilbud for børn, fx biograf, teater, museum mv.

- *Tilskud til skole og studieture*

Tilskud til sociale/faglige arrangementer i forbindelse med skole-, dag- og fritidstilbud, fx skolekoloni, studieture mv. samt udstyr til uddannelse, herunder fx skoletaske, computer m.v. Tillægget ligger på 450 kr. per barn per måned (dog maks. til tre børn per familie).

- *Medicintilskud*

Medicintilskuddet indebærer en ret til at få dækket egenbetalingen ved køb af tilskudsberettiget medicin for borgere, der har modtaget hjælp i kontanthjælpssystemet i mindst 12 måneder ud af de seneste 18 måneder, og for alle børn under 18 år, som bor hos forældre, der modtager kontanthjælp, fra forældrenes første dag med ret til hjælp.

- *Lempeligere fradrag for arbejdsindkomster*

Med udgangspunkt i Ydelseskommisionens anbefalinger er aftalepartierne enige om at indføre et nyt og mere enkelt indkomstfradrag for kontanthjælpsmodtagere og deres ægtefæller, som arbejder lidt, mens de modtager kontanthjælp. Det nye indkomstfradrag vil betyde, at kontanthjælpsmodtageren og en evt. ægtefælle, der modtager den nye

mindstesats eller den nye grundsats, får et fribeløb på 5.000 kr. om måneden. Personer på disse satser vil altså kunne arbejde nogen timer om ugen og beholde hver en tjent krone op til 5.000 kr. pr. måned, uden at det påvirker hjælpen. Borgere, der modtager den nye forhøjede sats, vil få et fribeløb på 2.500 kr. om måneden. På den måde kan borgerne øge deres levestandard ved få timers arbejde. Over fribeløbet vil man kunne beholde 35 pct. af sin arbejdsindkomst op til hhv. 85 og 100 pct. af den maksimale dagpengesats, afhængig af satsniveau. Denne grænse sikrer, at der stadig er en økonomisk gevinst ved at tage fuldtidsarbejde på lavtlønsområdet frem for at modtage kontanthjælp.

- *Ny arbejdspligt*

Aftalepartierne er enige om, at i Danmark skal alle, der kan, arbejde og forsørge sig selv. Det er både rimeligt for samfundet og værdigt for den enkelte. Det enkelte menneske bør mødes med tillid og en forventning om, at man ønsker at forsørge sig selv og at være en integreret del af det danske samfund. Aftalepartierne er derfor enige om at indføre en arbejdspligt på 37 timer ugentligt for alle borgere i kontanthjælpssystemet, som ikke opfylder kravene om ophold i riget i mindst 9 ud af de seneste 10 år (opholdskravet) og fuldtidsbeskæftigelse i mindst 2½ år ud af de seneste 10 år (beskæftigelseskravet). Indsatsen i arbejdspligten kan bestå af forskellige beskæftigelsesrettede indsatser. Det vil primært være nytteindsats, men kan også være virksomhedspraktik og job med løntilskud. Kommunen skal dog altid sammensætte indsatsen ud fra en konkret og individuel vurdering af den enkelte borgers forudsætninger og helbred. Hvis borgeren har ordinære løntimer, så vil det nedsætte det antal timer, som borgeren skal være i arbejdspligt. Derudover kan danskundervisning, forberedelsestid, jobsøgning og transport mellem aktiviteterne også nedsætte antallet af timer, som borgeren skal have beskæftigelsesindsats i arbejdspligten.

---

## Satser m.v. for selvforsørgelses- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse 2024

Satserne fremgår af § 22, stk. 2, i lov om aktiv socialpolitik og reguleres hvert år pr. 1. januar.

**Enlig forsørger**

Person, der forsørger eget barn i hjemmet: 13.105 kr. pr. måned før skat (2024).

**Forsørger**

Person, der forsørger eget barn i hjemmet og ikke har ret til ekstra børnetilskud: 9.170 kr. pr. måned før skat (2024).

**Ikke-forsørger**

Person, der er fyldt 30, samt udeboende under 30 år: 6.553 kr. pr. måned før skat (2024).

**Ung hjemmeboende**

Person, der er hjemmeboende og under 30 år: 2.823 kr. pr. måned før skat (2024).

Ydelsen er skattepligtig, og man betaler som alle andre skat til stat og kommune.

Man betaler ikke arbejdsmarkedsbidrag (AM-bidrag) af selvforsørgelses- og hjemrejseydelse samt overgangsydelse i Danmark. Ifølge gældende regler er AM-bidraget en skat på 8 %, der pålægges arbejdsindkomst, men det gælder altså ikke for overførselsindkomster som disse ydelser.

Der er heller ikke beskæftigelsesfradrag på selvforsørgelses- og hjemrejseydelse eller overgangsydelsen. Beskæftigelsesfradraget gælder kun for personer med am-bidragspligtig løn eller overskud af virksomhed

### Oversigt over øvrige ydelser

Reglerne for øvrige ydelser er meget omfattende og detaljerede. Kort og overordnet fortalt kan flygtninge modtage følgende øvrige ydelser i 2024:

**Dansktillæg**

Flygtninge, som modtager selvforsørgelses- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse og har bestået Prøve i Dansk 2 (hvilket typisk tager mere end 2 år), kan i op til 6 måneder få en bonus på 1.652 kr pr. måned før skat.

**Børne- og ungeydelse**

Børnechecken bliver tildelt efter et optjeningsprincip således at man først efter 6 års ophold i landet er oppe på den fulde sats. En flygtning modtager efter det første år i Danmark således 626 kr pr kvartal for et barn på 3 år (16,7% af, hvad en dansk forælder modtager, 2023-sats). Ydelsen afhænger af barnets alder og forældres indkomst.

Man kan desuden, hvis man er enlig forsørger på selvforsørgelses- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse, få et midlertidigt børnetilskud på ca. 700 kr pr barn, afhængigt af hvor mange børn man har. Børnechecken og børnetilskuddet udbetales som et skattefrit tilskud.

## Andre tilskud

De fleste flygtninge modtager et skattefrit tilskud til husleje i form af både boligsikring og særlig hjælp, og de fleste kommuner betaler transporten til og fra sprogskole og/eller praktiksted. Hvis man bor i en midlertidig bolig, må huslejen inkl. forbrug højst udgøre 2.467 kr for en enlig med/uden børn, 4.520 for et par uden børn, og 4.932 kr for et par med op til 3 børn (2023).

Indenfor det første år kan man ansøge sin kommune om et særligt tilskud til tandlæge, hvis man har problemer med sine tænder.

**Loftet over den samlede ydelse** i Danmark fungerer som en begrænsning for, hvor meget en person kan modtage i offentlige ydelser. Her er de væsentligste punkter om, hvordan dette loft fungerer:

Loftet refererer til den maksimale sum, som en modtager kan få udbetalt i offentlige ydelser, herunder kontanthjælp, uddannelseshjælp, integrationsydelse, børnetilskud, særlig støtte og boligstøtte.

Loftet beregnes ud fra den samlede udbetaling af forskellige ydelser, hvilket betyder, at hvis summen af disse ydelser overstiger loftet, vil der ske en reduktion.

Hvis loftet overskrides, nedsættes først den særlige støtte, og derefter boligstøtten. Dette sikrer, at de mest grundlæggende ydelser som kontanthjælp og uddannelseshjælp forbliver intakte så vidt muligt.

Det specifikke loft varierer afhængigt af individuelle forhold som husstandens størrelse og sammensætning. For eksempel er der højere lofter for husstande med børn.

Der gælder også regler for indkomstaftapning, hvor ydelserne reduceres baseret på modtagerens indkomstniveau.

I 2024 er loftet for flygtninge i Danmark fastsat til 75% af den maksimale kontanthjælp. Dette loft gælder for flygtninge, der modtager integrationsydelse og andre sociale ydelser.

I 2024 er den maksimale kontanthjælp for en enlig person ca. 14.211 kr. brutto per måned. Loftets Værdi: 75% af 14.211 kr. = 10.658 kr. som er det kontante loft.

Dette beløb kan variere afhængigt af husstandens størrelse og specifikke forhold.

---

## Forventet ydelsessystem fra juli 2025 - Et nyt system med tre grundlæggende satser<sup>34</sup>

Det nuværende kontanthjælpssystem består af en lang række satser og særlige ordninger, som gør systemet svært at forstå for borgerne og vanskeligt at administrere for sagsbehandlerne i kommunerne. Aftalepartierne er enige om at erstatte de nuværende ydelser i

kontanthjælpssystemet med tre satser: Mindstesats, grundsats og forhøjet sats, som gør det nemmere for borgerne at gennemskue, hvad man kan modtage af hjælp. Mindstesatsen erstatter de nuværende selvforsørgelses- og hjemrejseydelse og overgangsydelser (SHO-ydelser), som ydes til personer, der ikke opfylder et opholds- og beskæftigelseskrav. Niveauet for mindstesatsen svarer til SHO-ydelserne for enlige ikke-forsørgere.

Grundsatsen er omtrent på niveau med statens uddannelsesstøtte. Kontanthjælpsmodtagere, der er under 30 år og står uden en uddannelse, har dermed tilskyndelse til at gå i gang med at uddanne sig. Den forhøjede sats er målrettet borgere, som er fyldt 30 år. 25-29-årige vil også kunne modtage den forhøjede sats, hvis de har 2½ års fuldtidsbeskæftigelse inden for en periode på 10 år.

**Tabel 1 Den nye sats struktur**

Sats (2024-pl)	Skattepligtigt beløb (pr. måned)
Forhøjet sats	12.064 kr.
Grundsats	6.955 kr.
Mindstesats	6.553 kr.

Ét af formålene med det nye kontanthjælpssystem er, at der skal være en tydelig økonomisk gevinst ved at tage et arbejde på lavtlønsområdet, ligesom der skal være et økonomisk incitament til at forsikre sig mod ledighed i dagpengesystemet. Pejlemærket for satserne er derfor, at en kontanthjælpsmodtager maksimalt skal have en disponibel indkomst, når der også tages højde for øvrige ydelser, på 85 pct. af, hvad en lønmodtager med en løn svarende til den overenskomstfastsatte handel- og kontorområdet har.



## 6. LITTERATUR

Adda, Jérôme, Christian Dustmann, and Joseph-Simon Görlach (2022). The Dynamics of Return Migration, Human Capital Accumulation, and Wage Assimilation, *Review of Economic Studies*

Agersnap, Ole, Amalie Sofie Jensen, Henrik Kleven (2019): The welfare magnet hypothesis: Evidence from an immigrant welfare scheme in Denmark. Working Paper 26454. National Bureau of economic research, Massachusetts Avenue Cambridge. Ikke fagfællebedømt.

Andersen, Lars Højsgaard, Hansen, Hans, Schultz-Nielsen, Marie Louise and Torben Tranæs (2012). Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse. Rockwool Fondens Forskningsenhed, Arbejdsrapport nr. 25.

Andersen, Torben M., Marianne Simonsen, Lars Skipper, Michael Svarer og Rune Vejlin (2021). Litteratursurvey af effekter af kontanthjælpslignende ydelser. Aarhus Universitet.

Arendt, Jacob Nielsen (2020). The effect of reduced welfare benefits on the integration of refugees. The Rockwool Foundation Research Unit, Study paper 151.

Arendt, Jacob Nielsen (2022) Labor market effects of a work-first policy for refugees, *Journal of Population Economics* 35:169–19

Arendt, Jacob Nielsen, Christian Dustmann and Hyejin Ku (2021). Permanent Residency and Refugee Immigrants' Skill Investment. The Rockwool Foundation Research Unit, Study paper 160.

Arendt, Jacob Nielsen, Christian Dustmann og Hyejin Ku. (2022). ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed, Study Paper no. 171

Arendt, Jacob Nielsen og Iben Bolvig *Economics of Education Review*, Volume 92, February 2023  
Trade-offs between work-first and language-first strategies for refugees

Azlor, Luz, Damm, Anna Piil and Marie Louise Schultz-Nielsen (2020). Local Labor Demand and Immigrant Employment. *Labour Economics*

Bansak, Kirk, Ferwerda, Jeremy, Hainmueller, Jens, Dillon, Andrea, Hangartner, Dominik, Lawrence, Duncan and Jeremy Weinstein, (2018). Improving refugee integration through data-driven algorithmic assignment. *Science* 359: 325-329.

Bolvig, Iben, and Jacob Nielsen Arendt (2020). Early labor market entry, language acquisition and labor market success of refugees. The Danish Center for Social Science Research, Working Paper.

Bolvig, Iben (2022) Scandinavian Integration Policies for Refugees Nordic Council of Ministers. *Tema Nord* 2022: 534

Brell et al. (2020) The Labor Market Integration of Refugee Migrants in High-Income Countries  
Journal of Economic Perspectives vol. 34, no. 1, 2020

Damm, Anna Piil (2009). Ethnic enclaves and immigrant labor market outcomes: Quasi-experimental evidence. *Journal of Labor Economics* 27 (2), 281-314

Damm, Anna Piil and Michael Rosholm (2010). Employment effects of spatial dispersal of refugees. *Review of Economics of the Household* 8 (1), 105-146.

Dustmann, Christian, Francesco Fasani, Tommaso Frattini, Luigi Minale and Uta Schoenberg (2017). On the Economics and Politics of Refugee Migration. *Economic Policy* 32 (91), 497-550.

Dustmann, Christian, Rasmus Landersø and Lars H. Andersen (2022). Refugee Benefit Cuts, Mimeo

Dustmann, Christian, Rasmus Landersø and Lars H. Andersen (2022b). Unintended Consequences of Welfare Cuts, Mimeo.

Eckert, Fabian, Mads Hejlesen and Conor Walsh (2021). The Return to Big City Experience: Evidence from Refugees in Denmark, Mimeo.

Edin, Per-Anders, Peter Fredriksson, and Oluf Åslund (2003). Ethnic enclaves and the economic success of immigrants—evidence from a natural experiment. *Quarterly Journal of Economics* 118, 329–57.

Edin, Per-Anders, Peter Fredriksson and Olof Åslund (2004). Settlement Policies and the Economic Success of Immigrants. *Journal of Population Economics* 17 (1), 133-155.

Fasani, Francesco, Tommaso Frattini and Luigi Minale (2021a). Lift the Ban? Initial Employment Restrictions and Refugee Labour Market Outcomes. *Journal of European Economic Association*

Godøy, Anna (2017). Local labor markets and earnings of refugee immigrants. *Empirical Economics*

Huynh, Duy T., Marie Louise Schultz-Nielsen and Torben Tranæs. (2007). The employment effects upon arrival of reducing welfare to refugees. The Rockwool Foundation. Study paper no. 15.

Jakobsen, Vibeke, Tine Jeppesen, Helle Bendix Kleif, Line Mehlsen og Frederik Thuesen (2021) Kortlægning af integration i kommunerne. Kommunernes indsatser for at bringe ikkevestlige indvandrere i beskæftigelse. VIVE

Kaarsen, Nicolai og Kristine Vasiljeva (2016): Hvordan påvirker lavere overførsler flygtningebørns præstation i uddannelsessystemet? KRAKA

OECD (2018; 2020). *International Migration Outlook 2018, 2020*.

Rosholm and Vejlin (2010): Reducing income transfers to refugee immigrants: Does start-help help you start? *Labour Economics* Volume 17, Issue 1 January 2010, Pages 258-275

Ydelseskommisionen (2021): Samlede anbefalinger til et nyt ydelsessystem

## 7. NOTER

---

- <sup>1</sup> Brell, Courtney, Christian Dustmann, and Ian Preston (2020). The labor market integration of refugee migrants in high-income countries. *Journal of Economic Perspectives*, 34 (1), 94-121.
- <sup>2</sup> OECD (2018; 2020). *International Migration Outlook 2018, 2020*.
- <sup>3</sup> Rosholm, Michael and Rune Vejlin (2010). Reducing income transfers to refugee immigrants: Does start-help help you start? *Labour Economics* 17 (1), 258-275.
- <sup>4</sup> Huynh, Duy T., Marie Louise Schultz-Nielsen and Torben Tranæs. (2007). The employment effects upon arrival of reducing welfare to refugees. The Rockwool Foundation. Study paper no. 15.
- <sup>5</sup> Andersen, Lars Højsgaard, Hansen, Hans, Schultz-Nielsen, Marie Louise and Torben Tranæs (2012). Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse. Rockwool Fondens Forskningsenhed, Arbejdsrapport nr. 25.
- <sup>6</sup> Ydelseskommisionen (2021): Samlede anbefalinger til et nyt ydelsessystem
- <sup>7</sup> Dustmann, Christian, Rasmus Landersø and Lars H. Andersen (2022). *Refugee Benefit Cuts*, Mimeo
- <sup>8</sup> Jacob Nielsen Arendt, Christian Dustmann og Hyejin Ku. 2022. ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed, Study Paper no. 171
- <sup>9</sup> Dustmann, Christian, Rasmus Landersø and Lars H. Andersen (2022). *Unintended Consequences of Welfare Cuts*, Mimeo.
- <sup>10</sup> Dustmann, Christian, Francesco Fasani, Tommaso Frattini, Luigi Minale and Uta Schoenberg (2017). On the Economics and Politics of Refugee Migration. *Economic Policy* 32 (91), 497-550.
- <sup>11</sup> Adda, Jérôme, Christian Dustmann, and Joseph-Simon Görlach (2022). The Dynamics of Return Migration, Human Capital Accumulation, and Wage Assimilation, *Review of Economic Studies*
- <sup>12</sup> Arendt, Jacob Nielsen, Christian Dustmann and Hyejin Ku (2021). Permanent Residency and Refugee Immigrants' Skill Investment. The Rockwool Foundation Research Unit, Study paper 160.
- <sup>13</sup> Damm, Anna Piil (2009). Ethnic enclaves and immigrant labor market outcomes: Quasi-experimental evidence. *Journal of Labor Economics* 27 (2), 281-314
- <sup>14</sup> Edin, Per-Anders, Peter Fredriksson, and Oluf Åslund (2003). Ethnic enclaves and the economic success of immigrants—evidence from a natural experiment. *Quarterly Journal of Economics* 118, 329–57.
- <sup>15</sup> Damm, Anna Piil and Michael Rosholm (2010). Employment effects of spatial dispersal of refugees. *Review of Economics of the Household* 8 (1), 105-146.
- <sup>16</sup> Azlor, Luz, Damm, Anna Piil and Marie Louise Schultz-Nielsen (2020). Local Labor Demand and Immigrant Employment. *Labour Economics* 63. doi.org/10.1016/j.labeco.2020.101808
- <sup>17</sup> Eckert, Fabian, Mads Hejlesen and Conor Walsh (2021). The Return to Big City Experience: Evidence from Refugees in Denmark, Mimeo.
- <sup>18</sup> Edin, Per-Anders, Peter Fredriksson and Olof Åslund (2004). Settlement Policies and the Economic Success of Immigrants. *Journal of Population Economics* 17 (1), 133-155.
- <sup>19</sup> Fasani, Francesco, Tommaso Frattini and Luigi Minale (2021a). Lift the Ban? Initial Employment Restrictions and Refugee Labour Market Outcomes. *Journal of European Economic Association* 19(5): 2803–2854.
- <sup>20</sup> Godøy, Anna (2017). Local labor markets and earnings of refugee immigrants. *Empirical Economics*

---

52, 31–58.

<sup>21</sup> Bansak, Kirk, Ferwerda, Jeremy, Hainmueller, Jens, Dillon, Andrea, Hangartner, Dominik, Lawrence, Duncan and Jeremy Weinstein, (2018). Improving refugee integration through data-driven algorithmic assignment. *Science* 359: 325-329.

<sup>22</sup> Dustmann, Christian, Rasmus Landersø and Lars H. Andersen (2022). Refugee Benefit Cuts, Mimeo

<sup>23</sup> Jacob Nielsen Arendt, Christian Dustmann og Hyejin Ku. 2022. ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed, Study Paper no. 171

<sup>24</sup> Jakobsen, Vibeke, Tine Jeppesen, Helle Bendix Kleif, Line Mehlsen og Frederik Thuesen (2021) Kortlægning af integration i kommunerne. Kommunernes indsatser for at bringe ikkevestlige indvandrere i beskæftigelse. VIVE p. 16-17

<sup>25</sup> Arendt, Jacob Nielsen (2020). The effect of reduced welfare benefits on the integration of refugees. The Rockwool Foundation Research Unit, Study paper 151.

<sup>26</sup> Bolvig, Iben, and Jacob Nielsen Arendt (2020). Early labor market entry, language acquisition and labor market success of refugees. The Danish Center for Social Science Research, Working Paper.

<sup>27</sup> Bolvig, Iben (2022) Scandinavian Integration Policies for Refugees Nordic Council of Ministers. Tema Nord 2022: 534

<sup>28</sup> Jacob Nielsen Arendt, Christian Dustmann og Hyejin Ku. 2022. ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed, Study Paper no. 171

<sup>29</sup> Agersnap, Ole, Amalie Sofie Jensen, Henrik Kleven Working (2019)

THE WELFARE MAGNET HYPOTHESIS: EVIDENCE FROM AN IMMIGRANT WELFARE SCHEME IN DENMARK  
NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH 1050 Massachusetts Avenue Cambridge

<sup>30</sup> Information 2019: Kronik <https://www.information.dk/debat/2019/12/bevist-ydelsesniveauet-effekt-paa-tilstroemningen-indvandrere>

<sup>31</sup> Information 2019: Ny forskning: Lave -ydelser til udlændinge får færre flygtninge til at søge til Danmark <https://www.information.dk/indland/2019/11/ny-forskning-lave-ydelser-udlaendinge-faar-faerre-flygtninge-soege-danmark>

<sup>32</sup> <https://rockwoolfonden.dk/udgivelser/refugee-migration-and-the-labor-market/> pp-10-11

<sup>33</sup> <https://bm.dk/arbejdsomraader/aktuelle-fokusomraader/et-mere-enkelt-kontanthjaelpssystem/>

<sup>34</sup> <https://bm.dk/media/ml3bmn5v/aftale-om-nyt-kontanthjaelpssystem-flere-i-arbejde-enklere-regler-og-faerre-boern-i-lavindkomst.pdf>