

Arbejdsmarkedsstyrelsen
Holmens Kanal 20, postboks 2150
1016 København K

Dato 04-11-05
Ref. Beb

Høring: Forslag til Lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og lov om aktiv socialpolitik (Pligt for unge under 25 år til at tage en uddannelse, supplerende af udlændinges integrationskontrakter, "Ny chance for alle", gentagen aktivering, særlig integrationsindsats, bortfald af kontanthjælp til hjemmegående ægtefælle og afskaffelse af ægtefælletillægget, styrket sygeopfølgning over for kontant- og starthjælpsmodtagere og ændring af refusionsbestemmelserne for kontanthjælp m.v.). Styrelsens j.nr. 05-201-127

Dansk Flygtningehjælp har modtaget udkast til ovennævnte lovforslag i høring.

Vi vil i det følgende fokusere på generelle tendenser i udkastet og kommentere udvalgte centrale elementer i forslaget, men ikke give detaljerede eller tekniske bemærkninger til de enkelte bestemmelser. Bemærkningerne vil koncentrere sig om

- de foreslåede regler for beskæftigelsesrettet indsats, herunder især forslaget om særlige regler for indsats over for personer, der har svært ved integration på arbejdsmarkedet samt initiativerne i forhold til at hjælpe personer der i længere tid har modtaget økonomisk hjælp uden aktive tilbud ("Ny chance til alle")
- forslaget om ny ægtefælleregulering i kontanthjælpssystemet
- forslaget om uddannelsespligt for unge under 25 år

Lovforslaget hænger sammen med det lovudkast om ændring af integrationsloven og udlændingeloven, som er sendt i høring af integrationsministeren d. 19.oktober 2005. Der er således sammenhæng mellem forslaget om integrationskontrakt efter den 3-årige introduktionsperiode efter integrationsloven og integrationsministerens forslag om skærpede betingelser for meddelelse af tidsbegrænset opholdstilladelse.

Dansk Flygtningehjælp er ud fra humanitære grundsynspunkter kritisk overfor skærpelsen af opholdsreglerne og nærer bekymring for, at skærpelsen modsat hensigten vil skabe et dårligere udgangspunkt for flygtninges integration. Flygtninge er ikke ressourcetsvage mennesker - snarere tværtimod - men de har ofte gennemlevet en lang periode med voldsomme oplevelser under forfølgelse og flugt. Langvarig utryghed og usikkerhed i forhold mulighederne for en fremtid i Danmark kan ud fra dansk Flygtningehjælps erfaringer have stærk negativ effekt på integrationen, jf. vores høringssvar til lovforslaget om ændring af integrationsloven og udlændingeloven.

1. Generelt

Dansk Flygtningehjælp anerkender behovet for at styrke integrationsindsatsen. Det gælder behovet for også at styrke indsatsen efter den 3-årige introduktionsperiode i integrationslovens regi, det generelle behov for en særlig indsats i forhold til langvarige modtagere af kontanthjælp eller anden offentlig forsørgelse samt nødvendigheden af en aktiv indsats for at sikre, at unge med flygtninge- eller indvandrerbaggrund får en uddannelse og en plads på det danske arbejdsmarked. Det er endvidere positivt, at der med lovforslaget fokuseres på opfølgning i forhold til sygemeldte personer, planer for afklaring, behandling m.v.

Dansk Flygtningehjælp er opmærksom på, at integrationsaftalen "Ny chance til alle" indeholder en række initiativer, der sigter mod forbedring af eksisterende systemer og ændringer i de samfundsmæssige vilkår for integrationen, på forhold som den enkelte flygtning eller indvandrer ikke har mulighed for at ændre ved egen kraft. Det drejer sig bl.a. om initiativer til forbedring af det officielle uddannelses- og vejledningssystem og fremskaffelse af praktikpladser til unge med minoritetsbaggrund.

Dansk Flygtningehjælp er på trods heraf betænkelig ved flere tendenser i det foreliggende lovforslag.

Det gælder de foreslåede bestemmelser stærke fokus på, hvad den enkelte flygtning eller indvandrer skal præstere kombineret med, at det dominerende integrationsredskab i forhold til den enkelte borger er tvang, sanktioner og kontrol frem for positive tilbud. For unge med flygtninge eller indvandrerbaggrund er snarere brug for positiv støtte, opbakning og hjælp til at finde troen på, at en uddannelsesindsats nytter. Personer med langvarig arbejdsløshed bag sig og særlige vanskeligheder ved at finde en plads på arbejdsmarkedet er der generelt også i højere grad brug for positive tilbud frem for tvang, tilbud der støtter den enkeltes egne bestræbelser.

Der er samtidig en vis tendens til at sætse på ekstra sanktioner i forhold til indvandrer- og flygtningegruppen, som går ud over de almindeligt gældende for borgere på offentlig forsørgelse (rådighedsforpligtelse, træk i kontanthjælp ved fravær etc.). Hvis det underliggende synspunkt er, at der netop i forhold til denne gruppe er særlig meget behov for tvang og sanktioner, får man samtidig signaliseret en negativ forhåndsforventning til gruppen. En forhåndsstempling som modvillig i forhold at tage arbejde eller deltage i beskæftigelsesfremmende tilbud er sjældent det bedste udgangspunkt for en integrationsproces.

En central del af lovforslaget, den ny ægtefælleregel i lov om aktiv socialpolitik, har til hensigt at motivere ægtefæller i familier, hvor begge modtager kontanthjælp, til selv at gøre en indsats for at komme i arbejde og ud af forsørgelsessystemet. Motiveringsredskabet er truslen om at miste den ene ægtefælles kontanthjælp med den konsekvens, at familien fremover skal klare de daglige udgifter med rådighedsbeløb svarende til starthjælpsniveau. Samtidig betyder forslaget om skærpet rådighedsvurdering for disse personer (300 timers ordinært arbejde inden for de sidste to år), at denne persongruppe, som må formodes at have særlig lang vej

til en plads på arbejdsmarkedet, skal leve op til højere krav end andre kontanthjælpsmodtagere for at være berettiget til hjælp.

Flygtninge og indvandrere udgør en stor andel i den gruppe, hvor begge ægtefæller modtager kontanthjælp. Det forhold, at der stilles større krav til denne gruppe harmonerer derfor umiddelbart ikke med lovforslagets bemærkninger om, at der skal gælde samme krav og forventninger til flygtninge og indvandrere som til øvrige borgere.

På linie med vores kritik af starthjælpen som redskab til at fremme integrationen på arbejdsmarkedet, er Dansk Flygtningehjælp generelt betænkelig ved løse integrationsproblemer gennem lavere ydelser. Vi finder det ikke dokumenteret, at starthjælpen har givet den ønskede effekt, ligesom de hidtidige erfaringer med kontanthjælpsloftet heller ikke peger på positiv effekt af nedsatte ydelser. Dansk Flygtningehjælp vurderer på den baggrund, at der er risiko for, at den nye ægtefælleregel vil skabe fattigdom og yderligere marginalisering af en forvejen udsat og marginaliseret gruppe. Dansk Flygtningehjælp vil den forbindelse særligt gøre opmærksom på de mulige konsekvenser for gruppen af traumatiserede flygtninge, jf. de nærmere kommentarer til ægtefællereglerne nedenfor.

2. Styrket beskæftigelsesrettet indsats

Dansk Flygtningehjælp vil gerne støtte og bidrage til en forstærket indsats i forhold til grupper, der har stået uden for arbejdsmarkedet i længere tid. Vi har tidligere peget på dette efterslæb i forhold til flygtninge og indvandrere, der har opholdt sig længe i Danmark.

Vi mener også, at der er behov for at udvikle og gennemføre en beskæftigelsesindsats, der kan hjælpe personer med særlige vanskeligheder ved at blive integreret på arbejdsmarkedet. Dansk Flygtningehjælp deler også den grundlæggende opfattelse, at personer, der har mulighed for at komme i arbejde skal have aktiv støtte og hjælp til at komme i beskæftigelse og ikke befinde sig på passiv forsørgelse. Denne tankegang har også i lang tid præget reglerne i vores social- og beskæftigelseslovgivning. De ansvarlige myndigheder og instanser er forpligtet på en aktiv indsats, og den enkelte modtager af offentlig hjælp skal efter evne gøre sit for at blive selvforsørgende.

I lovforslaget udmøntes den forstærkede indsats i regler om integrationskontrakter, forslag om gentagen aktivering for personer over 30 år (§96, stk.3) samt forslag, om at kommunerne fra 1.juli 2006 frem til 30.juni 2008 skal gennemgå sagerne for langvarige modtagere og give beskæftigelsesfremmende tilbud (§96b). Beskæftigelsesministeren bemyndiges til at fastsætte de nærmere reglerne for genoptagen sagsbehandling og indsats. Udmøntningen består endvidere i forslag om at give beskæftigelsesministeren bemyndigelse til at fastsætte regler om en særlig beskæftigelsesrettet indsats i forhold til forskellige persongrupper. Målgruppen for denne særlige indsats afgrænses ved 3 persongrupper: 1) personer på kontanthjælp, start-hjælp, arbejdsløshedsdagpenge eller aktiveringsydelse, 2) personer som har særlig svært ved at blive integreret på arbejdsmarkedet samt 3) personer med særlige behov for at få afdækket eller optrænet sproglige, faglige eller sociale kompetencer.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at der er afsat 580 millioner til den toårige indsats. Ifølge bemærkningerne består redskaberne i forbindelse med "Ny chance for alle" i de eksisterende redskaber i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Det er ikke tanken at udvikle nye redskaber, men eksisterende redskaber skal kombineres, og der skal udvikles og formidles "best practise". Endelig kan de ansvarlige myndigheder inddrage aktører med kompetence til at få personer i job.

Der sker ikke en egentlig konkretisering af den forstærkede beskæftigelsesindsats. Den skal ske gennem ministerbemyndigelse og drøftelser med arbejdsmarkedets parter og KL. Dansk Flygtningehjælp kan derfor ikke på det foreliggende grundlag komme med konkrete bemærkninger til indhold og udformning af den styrkede indsats, men vi bidrager gerne til konkretiseringen ud fra organisationens erfaringer med både frivilligt og professionelt integrationsarbejde. Dansk Flygtningehjælp har gode erfaringer også fra projekter rettet mod flygtninge og indvandrere med langvarig arbejdsløshed bag sig. Mange frivillige i tilknytning til organisationen har også erfaringer med, hvordan de som personligt netværk for flygtninge kan støtte og hjælpe på vej i uddannelse og arbejde.

Som anført i vores hørings svar til det samtidige forslag om ændringer i integrationsloven og udlændingeloven mener vi ikke, at integrationskontrakten i sig selv kan sikre en forbedret integrationsindsats og som tidligere nævnt risikerer koblingen til udlændingelovens regler om tidsbegrænset opholdstilladelse at forringe integrationsbetingelserne for flygtninge og ikke fremme dem.

3. Nye ægtefælleregler

Det foreslås, at den nuværende regel om ægtefællertilæg ophæves. Det foreslås endvidere, at det for ægtepar, hvor begge er på kontanthjælp, skal gælde, at en ægtefælle, der ikke inden for de seneste to år har haft sammenlagt 300 timers ordinært arbejde betragtes som hjemmegående. Det betyder, at kontanthjælpen til den ene ægtefælle bortfalder. Personer med så begrænset arbejdsevne, at de ikke kan opnå ordinær beskæftigelse skal ikke omfattes reglen om bortfald. Sigtet med de nye regler er at fremme det økonomiske incitament til at søge beskæftigelse.

Ægtepar på kontanthjælp skal således fremover både leve op til de almindeligt gældende rådighedskrav og til et yderligere krav om at have været i arbejde i et vist minimumsomfang. Andre kontanthjælpsmodtagere er berettiget til at modtage hjælpen vil de overholder rådighedspligten, deltager i beskæftigelsesfremmende tilbud, søger job etc. De skal gøre hvad de kan for at blive selvforsørgende, men det er ikke en betingelse, at de er lykkedes med at få arbejde.

Dansk Flygtningehjælp har ikke kommentarer til selve afskaffelsen af det nuværende ægtefællertilæg, men vi har en række betænkeligheder ved de foreslåede nye regler.

Bortfald af ydelse som redskab til bedre integration

Dansk Flygtningehjælp er som nævnt tvivlende over for antagelsen om, at "lavere ydelser" fører til beskæftigelse især, når det drejer sig personer, der har stået uden for arbejdsmarkedet i længere tid eller personer med svage kvalifikationer i forhold til honorere kravene på det ordinære arbejdsmarked. Som nævnt under de generelle bemærkninger finder vi det f.eks. ikke dokumenteret, at indførelsen af starthjælp har haft den tilsigtede beskæftigelsesvirkning.

Derudover er det vores vurdering, at den fattigdom, som vil gøre sig gældende, hvis en familie skal leve af én kontanthjælp, vil betyde en yderligere marginalisering og skabe vanskelige integrationsvilkår for hele den berørte familie, herunder for eventuelle børn.

I forhold til kriterierne for hvilke persongrupper, der vil blive omfattet af de nye regler, og hvilke personer, der kan undtages, nærer vi frygt for, at reglerne vil kunne få alvorlige konsekvenser for **traumatiserede flygtninge og deres familier**. Det fremgår af aktuel presse, at kommunerne har forskellig praksis i forbindelse med placering af kontanthjælpsmodtagere i de såkaldte matchgrupper. Det er imidlertid vores indtryk fra samarbejde med behandlingssteder for traumatiserede flygtninge, at en del traumatiserede flygtninge placeres i matchgruppe 4. Personer i matchgruppe 4 vil efter forslaget blive omfattet af de nye regler.

I forbindelse med anvendelsen af matchgrupperne vil Dansk Flygtningehjælp i øvrigt gerne gøre opmærksom på, at de 5 matchgrupper oprindeligt er udviklet som arbejdsredskab til at finde det rigtige tilbud i forhold til den enkeltes situation og forudsætninger – ikke til at afgøre, hvem der skal gøres til genstand for hvilke sanktioner.

Det er Dansk Flygtningehjælps erfaring, at traumatiserede flygtninge generelt har viljen til integration og beskæftigelse, ofte også relevante kvalifikationer, og at de på sigt kan genfinde evnen til at fungere på et arbejdsmarked. Men rehabiliteringsforløb er ofte langvarige, og de psyko-soziale problemer af en sådan karakter, at de vanskeliggør danskindlæring og betyder, at de traumatiserede ikke kan varetage selv et begrænset ordinært job. En afklaring af den mulige arbejdsevne tager typisk længere tid, og der kan være ventetid på behandling. Løsningen er ikke at placere traumatiserede flygtninge i en kategori for personer uden arbejdsevne. Løsningen er ikke at placere dem i passiv forsørgelse, men at yde den nødvendige behandling og give støttende tilbud tilpasset deres situation og forudsætninger, så de over tid kan få et aktivt liv som medborgere i Danmark.

Nogle traumatiserede flygtninge er så skadet på arbejdsevnen, at hjælpen må bestå i revalidering og for nogle førtidspension

I forhold til konsekvenserne for de familier, der mister den ene forældres kontanthjælp, vil vi endvidere gerne gøre opmærksom den betydning, det kan få i familier med børn, hvad enten det konkret drejer sig om traumatiserede flygtningefamilier eller familier med indvandrerbaggrund, typisk med moderen i positionen uden for arbejdsmarkedet.

Børn med traumatiserede forældre påvirkes af forældrenes psykiske og sociale problemer. De udgør en i forvejen sårbar gruppe. En yderligere forringelse af deres opvækstvilkår kan få særligt alvorlige konsekvenser. Men meget dårlig familieøkonomi, hvor der ikke er råd til almindelige fritidsaktiviteter for børnene eller andet deltagelse i socialt liv uden for hjemmet, betyder generelt ringere integrationsvilkår for børn. Og det kan give dem en oplevelse af at tilhøre en mindreværdig gruppe. Undersøgelser viser desuden, at det kan have stor negativ betydning for børnenes senere deltagelse i uddannelse og arbejde, hvis forældrene, måske især moderen, står uden for samfundslivet. Bortfald af retten til kontanthjælp må også betyde bortfald af retten til beskæftigelsesfremmende tilbud. Hvis en ægtefælle med flygtningebaggrund eller en ægtefælle og mor med indvandrerbaggrund mister retten til kontanthjælp, kan det endelige resultat derfor blive yderligere fastlåst marginalisering til skade for hele familiens integration.

Økonomiske konsekvenser for de berørte familier

Det fremgår af lovforslaget, at familier, hvor den ægtefælles kontanthjælp falder bort, heller ikke vil kunne modtage støtte efter aktivlovens §34 til høje boligudgifter eller stor forsørgerbyrde. Det anføres i lovbemærkninger, at parret til gengæld typisk vil blive berettiget til højere boligstøtte (boligsikring). Ud fra reglerne i boligstøtteloven om støtteberettigelse ved misforhold mellem huslejens størrelse og husstandsindkomsten kunne man imidlertid frygte, at indtægtsnedgangen ikke vil medføre en kompenserende forhøjelse af boligsikringen men tværtimod problemer med halvdelreglen.

En samlet vurdering af hvilke rådighedsbeløb, de berørte familier vil skulle leve for, må den baggrund være, at de vil blive lige så dårligt stillet som familier på starthjælp. Hvis den husleje, de betaler på tidspunktet for bortfaldet af den ene ægtefælles kontanthjælp, er for høj i forhold til den nedsatte indkomst, kan familier berørt af de nye ægtefælleregler yderligere risikere at miste boligsikring og havne i en situation, hvor de ikke er i stand til at betale huslejen og dermed mister boligen.

Sammenfattende kan de nye regler for de berørte familier betyde fattigdom og marginalisering uden garanti for, at det endelige resultat bliver beskæftigelse, selvforsørgelse og god integration.

4. Uddannelsespligt for unge under 25 år

For at ansøre og motivere unge nyankomne udlændinge til at tage en relevant uddannelse foreslås, at unge mellem 18 og 25 år fremover forpligtes til at foreslå en uddannelse, påbegynde den og gennemføre den. Hvis en ung uden rimelig grund undlader at efterleve et kommunalt pålæg herom, kan den pågældende fratages sin kontanthjælp. Forpligtelsen gælder kun unge med forudsætninger for at blive optaget på og gennemføre en uddannelse. Den omfatter ikke unge med børn og unge med problemer ud over ledighed.

Dansk Flygtningehjælp er som nævnt ovenfor under de generelle bemærkninger enig i behovet for at gøre en ekstra indsats for at sikre, at unge flygtninge og unge med indvandrerbag-

grund får en kompetencegivende uddannelse. Formaliseret tvang og sanktioner kan muligvis for nogle af disse unge være en ansporing til selv at gøre noget for at komme i uddannelse, men ikke for alle. Indførelse af pligt til uddannelse med tilhørende sanktioner, hvis de unge ikke lever op til forpligtelsen er under alle omstændigheder et tilstrækkeligt svar på problemerne med manglende uddannelse blandt unge flygtninge og indvandrere.

For størsteparten af gruppen handler det primært om at give de unge tilstrækkelige faglige og sproglige forudsætninger for at kunne tage en uddannelse. Dernæst handler det om vejledning og støtte til at finde en uddannelse, der passer til den enkeltes ønsker og forudsætninger samt om støtte undervejs i uddannelsen for at undgå frafald.. Samlet er der mere behov for positiv, individuelt tilpassede tilbud frem for tvang og sanktioner også for de unge, der har forudsætninger for en uddannelse.

De unge, der på grund af manglende forudsætninger undtages fra uddannelsespligten, skal have hjælp til at erhverve de nødvendige forudsætninger. Det kan f.eks. dreje sig som sent ankomne børn af flygtninge, som ofte har huller i deres skolegang på grund af flugten og situationen i hjemlandet. De skal både lære det danske sprog og indhente faglige kundskaber. Det kræver tilpasset danskundervisning og brobygningsforløb til uddannelsessystemet samt efterfølgende støtte undervejs i uddannelsen.

Erfaringer fra Dansk Flygtningehjælps frivillige arbejde i forhold til unge med flygtninge- eller indvandrerbaggrund, herunder erfaringerne fra det såkaldte Guideprojekt, viser, at de unge gerne vil finde vejen til uddannelse og job, men er usikre på uddannelsesvalg og på, om de kan klare kravene. Deres forældre vil gerne støtte dem i at tage en uddannelse, men mangler ofte det tilstrækkelige kendskab til uddannelsessystemet og mulighederne på det danske arbejdsmarked, hvorfor de unge ikke kan få den vejledning og hjælp i deres familie og netværk, som andre unge får. Hertil kommer, at de unge oplever, at de løber ind særlige barrierer for at komme igennem en uddannelse, f.eks. store vanskeligheder med at finde en praktikplads.

Der er behov for styrket vejledning i det almindelige professionelle vejledningssystem, fremskaffelse af flere praktikpladser m.v., jf. også andre dele af den indgåede integrationsaftale. Herudover kan frivillige give personlig vejledning, støtte og opbakning. De kan medvirke til, at de unge bevarer troen på, at en uddannelsesindsats nytter.

Med venlig hilsen

Andreas Kamm, generalsekretær

Dansk Flygtningehjælp
andreas.kamm@drc.dk
Direkte telefon 33735130