

INSTITUT FOR  
MENNESKE  
RETTIGHEDER

# FAMILIER PÅ INTEGRATIONS- YDELSE

EN ANALYSE AF ØKONOMI, AFSAVN  
OG SOCIAL EKSKLUSION I ET  
MENNESKERETLIGT PERSPEKTIV



**FAMILIER PÅ INTEGRATIONSYDELSE**  
EN ANALYSE AF ØKONOMI, AFSAVN OG SOCIAL  
EKSKLUSION I ET MENNESKERETLIGT PERSPEKTIV

Ligebehandlingsafdelingen, Institut for Menneskerettigheder

Ansvarlig: afdelingsleder Maria Ventegodt

Redaktion: Lisbeth Garly Andersen, Anette Faye Jacobsen og Nanna Margrethe Krusaa

Forfattere: Lisbeth Garly Andersen, Julie Egesberg Jorsal, Stinne Skriver Jørgensen,

Sigrid Alexandra Koob og Tine Birkelund Thomsen

Kapitel 5 er udarbejdet af Lars Benjaminsen fra VIVE.

ISBN: 978-87-93605-52-7

e-ISBN: 978-87-93605-51-0

Layout: Hedda Bank

Forsidefoto: Colourbox

Tryk: Toptryk Grafisk Aps

© 2018 Institut for Menneskerettigheder

Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K · DK-1403 København K · Tlf. 32 69 88 88 · [www.menneskeret.dk](http://www.menneskeret.dk)

Vores publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

Vi tilstræber, at vores udgivelser er så tilgængelige som muligt.

Vi bruger f.eks. store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster.

Læs mere om tilgængelighed på [www.menneskeret.dk](http://www.menneskeret.dk)

# INDHOLD

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INDHOLD</b>  | <b>3</b>  |
| <b>RESUMÉ</b>   | <b>5</b>  |
| <b>SUMMARY</b>  | <b>8</b>  |
| <b>KAPITEL 1 – INDLEDNING OG METODE</b>   | <b>12</b> |
| 1.1 BAGGRUND  | 12        |
| 1.2 FORMÅL OG INDHOLD AF UNDERSØGELSE   | 12        |
| 1.3 METODE  | 13        |
| <b>KAPITEL 2 – OVERBLIK OVER DANSK RET OG MENNESKERETTEN</b>  | <b>17</b> |
| 2.1 INDLEDNING  | 17        |
| 2.2 DANSK RET   | 17        |
| 2.3 MENNESKERETTEN  | 23        |
| 2.4 OPSUMMERING   | 29        |
| <b>KAPITEL 3 – TAL OG STATISTIK OM INTEGRATIONSYDELSESMODTAGERNE</b>  | <b>31</b> |
| 3.1 INDLEDNING  | 31        |
| 3.2 FAMILIETYPEN OG BØRN: Knap hver anden har hjemmeboende, mindreårige børn                                | 32        |
| 3.3 OPHOLDSGRUNDLAG OG OPHOLDSTID I DANMARK: De fleste er flygtninge, der har været her i mindre end tre år | 34        |
| 3.4 BOLIG OG BESKÆFTIGELSE: Flest i de større kommuner og 10 procent med arbejde ved siden af               | 37        |
| 3.5 OPSUMMERING   | 39        |
| <b>KAPITEL 4 – ØKONOMISKE KONSEKVENSER AF AT VÆRE PÅ INTEGRATIONSYDELSE</b>                                 | <b>40</b> |
| 4.1 INTEGRATIONSYDELSEN   | 40        |
| 4.2 MINIMUMSBUDGETTER OG FATTIGDOMSGRÆNSE   | 41        |
| 4.3 ØKONOMIBEREGNING  | 44        |
| 4.4 OPSUMMERING   | 54        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>KAPITEL 5 – LEVEVILKÅR, AFSAVN OG SOCIAL EKSKLUSION<br/>– TIDLIGERE UNDERSØGELSER</b> | <b>55</b>  |
| 5.1 INDLEDNING   | 55         |
| 5.2 UNDERSØGELSER AF SOCIAL EKSKLUSION OG MATERIELLE OG SOCIALE AFSAVN                   | 56         |
| <b>KAPITEL 6 – FAMILIERNES OPLEVELSE AF DERES EGEN SITUATION</b>                         | <b>64</b>  |
| 6.1 INDLEDNING   | 64         |
| 6.2 FAMILIERNES AFSAVN OG STRATEGIER FOR AT KLARE SIG                                    | 66         |
| 6.3 SOCIALE AFSAVN   | 74         |
| 6.4 BOLIGFORHOLD   | 79         |
| 6.5 TRIVSEL OG MENTAL SUNDHED  | 84         |
| <b>KAPITEL 7 – MENNESKERETLIG ANALYSE</b>  | <b>93</b>  |
| 7.1 GRUNDLOVSSIKRET RET TIL OFFENTLIG HJÆLP  | 94         |
| 7.2 MENNESKERETTENS FORBUD MOD DISKRIMINATION  | 96         |
| 7.3 RETTEN TIL SUNDHED   | 103        |
| 7.4 RETTEN TIL BOLIG   | 105        |
| 7.5 OPSUMMERING  | 106        |
| <b>KAPITEL 8 – KONKLUSION OG ANBEFALINGER</b>  | <b>109</b> |
| 8.1 BAGGRUND   | 109        |
| 8.2 KONKLUSION   | 109        |
| 8.3 ANBEFALINGER   | 111        |
| <b>LITTERATUR</b>  | <b>113</b> |
| <b>BILAG 1 – ANTAGELSER FOR UDARBEJDELSE AF MINIMUMSBUDGETTER</b>                        | <b>115</b> |
| <b>NOTER 117</b>   |            |

# RESUMÉ

Den 1. september 2015 blev integrationsydelsen indført i Danmark. Ydelsen gives til personer, der ikke har opholdt sig i Danmark i mindst syv ud af de seneste otte år. Således er det primært nytilkomne flygtninge, der modtager ydelsen. En enlig forsørger med et eller flere børn modtager 12.364 kr. per måned i integrationsydelse, og et ægtepar med et eller flere børn 17.306 kr. per måned.<sup>1</sup> Til sammenligning modtager en enlig forsørger over 30 år med et eller flere børn 14.993 kr. per måned i kontanthjælp, og et ægtepar over 30 år med et eller flere børn 29.986 kr. per måned. Modtagere af integrationsydelse optjener gradvis ret til børnerelaterede ydelser, hvorimod modtagere af kontanthjælp altid har ret til børnerelaterede ydelser.<sup>2</sup>

Siden ydelsen trådte i kraft, har spørgsmålet om ydelsens konsekvenser været debatteret i medierne, og der er blevet spurgt til de afsavn, voksne og børn kan lide som konsekvens af den lave ydelse.

Med denne undersøgelse følger vi op på Institut for Menneskerettigheders høringsvar<sup>3</sup> i forbindelse med indførelsen af reglerne om integrationsydelse mv. I høringsvaret kunne instituttet ikke vurdere, om integrationsydelsen var i overensstemmelse med især grundlovens § 75, stk. 2, som giver borgere i Danmark ret til

at leve på et eksistensminimum, og menneskerettens beskyttelse mod diskrimination. I denne rapport undersøger vi, hvilke konsekvenser det kan have at være på integrationsydelse, for bedre at kunne vurdere, om Danmark lever op til sine menneskeretlige forpligtelser på dette område.

Undersøgelsen består dels af en juridisk analyse, dels af en kvalitativ undersøgelse med interviews af 22 flygtninge på integrationsydelse, primært familier, og otte interviews med integrationskonsulenter i to kommuner, der har berøring med familierne, og dels en række beregninger af forskellige familiesammensætningers økonomi på integrationsydelse. I de økonomiske beregninger sammenholdes familiers økonomi med forskellige statistiske indikatorer for fattigdom og minimumsforbrug. Vi har desuden inddraget centrale forskningsresultater om sammenhængen mellem lav indkomst og social eksklusion.

Vi har valgt at fokusere på, hvad der sker med familier, der forbliver på ydelsen og ikke kommer i arbejde efter en relativt kort periode.

Interviewene med familier på integrationsydelse viser, at familiernes økonomiske omstændigheder fører til både materielle og sociale afsavn. Mens flertallet af de interviewede

familier udtaler, at de med integrationsydelsen kan købe den mest nødvendige mad til at mætte familien, fortæller enkelte familier, at de mangler penge til mad sidst på måneden og/eller springer måltider over. Rapporten viser herudover, at familierne har svært ved at dække udgifter til f.eks. transport, vintertøj, skoleudstyr og medicin.

Familiernes økonomi medfører også problemer i forhold til deres boligforhold. Mens familierne i en kommune fortrinsvis bor i permanente almene boliger, er familierne i en anden kommune primært blevet anvist midlertidige boliger. Flere af de midlertidige boliger er af lav standard, hvor der er problemer med f.eks. råd, svamp og utætte vinduer. Herudover lever flere familier under trange forhold. Et eksempel er en familie på seks, der deler en etværelsesbolig med køkken/alrum.

Rapporten viser ydermere, at familiernes økonomiske omstændigheder medfører en række sociale afsavn i form af begrænsede muligheder for at opbygge og fastholde sociale relationer og tage del i aktiviteter uden for hjemmet. Der er eksempler på familier, der ikke har råd til at betale for deres børns deltagelse i fritidsaktiviteter og aktiviteter i skoleregi, der kræver betaling. Interviewene viser ydermere, at økonomi er anledning til stress og dårlig trivsel i familierne, hvor især spørgsmålet om, hvordan familien skal kunne dække børnenes behov, udgør et psykisk pres. Ifølge flere integrationskonsulenter medfører det psykiske pres, at familierne har mindre overskud til at klare sig og integrere sig i det danske samfund. Vi ser således, i tråd med gældende forskning, en sammenhæng mellem økonomisk fattigdom og social eksklusion.

I den økonomiske analyse har vi sammenholdt indtægter og udgifter for forskellige familietyper, der modtager integrationsydelse. Formålet med beregningerne er at vurdere, om familierne i de forskellige eksempler har nok indtægter i form af integrationsydelse, børne- og ungeydelse og boligstøtte til at dække udgifter svarende til et "nødvendigt og beskedent" forbrugsniveau, jf. Rockwool Fondens minimumsbudgetter. Beregningerne er lavet med udgangspunkt i 10 forskellige familietyper, hvor vi tager udgangspunkt i en opholdstid på henholdsvis seks måneder og to år, som har betydning for optjening af ret til børne- og ungeydelse og børnetilskud.

I næsten ingen af de beregnede eksempler er integrationsydelsen og de øvrige ydelser tilstrækkelige til at opretholde, hvad eksperter har vurderet til at være et "beskedent og nødvendigt" forbrugsniveau i Danmark. Det vil sige, at udgifterne overstiger indtægterne. I de beregnede eksempler svinger familiernes underskud i forhold til Rockwool Fondens minimumsbudgetter fra et underskud på omkring 9.762 kr. per måned for en enlig forsørger med fire børn, der har opholdt sig i landet i seks måneder, til et beskedent overskud på 423 kr. per måned for en enlig forsørger med et barn, der har opholdt sig i landet i to år. I alle de beregnede eksempler er familiernes indtjening under Danmarks Statistiks indikator for relativ fattigdom.

Underskuddene er generelt større for familier, der har været i Danmark i seks måneder, end for familier, der har været i landet i to år. Det skyldes, at de familier, der har været i landet i to år, har optjent ret til 33 procent af børne- og ungeydelsen samt børnetilskud – mod de otte procent af børne- og ungeydelsen, som

familierne ifølge optjeningsprincippet har ret til efter seks måneder. Den generelle tendens er, at underskuddet stiger med antallet af børn. De beregnede eksempler understreger, hvor kritisk børne- og ungeydelse samt børnetilskud er for børnefamilier på integrationsydelse.

I tråd med forskning i fattigdom, afsavn og social eksklusion viser rapporten samlet set en ophobning af vanskelige forhold på forskellige livsområder, herunder dårlig økonomi, svagt socialt netværk og begrænset deltagelse i sociale aktiviteter. De forskellige omstændigheder er gensidigt forstærkende. Rapporten viser altså, at økonomi er en betydelig faktor med konkret indvirkning på familiernes liv.

Den menneskeretlige analyse fastslår, at staten ifølge grundloven skal sikre et eksistensminimum for personer, der ikke kan forsørge sig selv. På baggrund af undersøgelsen må vi antage, at der i Danmark lever personer på integrationsydelse, der ikke kan forsørge sig selv og deres familie, og som ikke modtager den offentlige hjælp, der er nødvendig for at kunne leve på et eksistensminimum. Det vil navnlig være tilfældet for nytilkomne enlige og par med to eller flere børn. Det skyldes, dels at integrationsydelsen for familier med mere end ét barn trods de højere udgifter ikke er højere end for familier med ét barn, dels at nytilkomne endnu ikke har optjent (fuld) ret til børne- og ungeydelse og børnetilskud.

Reglerne om integrationsydelse rammer i praksis navnlig personer med anden etnisk baggrund end dansk. Sådanne regler kan udgøre diskrimination, hvis ikke forskelsbehandlingen er sagligt begrundet, og midlerne er proportionale med formålet.

Staten har imidlertid en vid skønsmargin i forhold til at retfærdiggøre forskelsbehandling inden for den sociale og økonomiske politik. Det afgørende er ikke borgerens individuelle forhold og behov, men derimod om ordningen eller lovgivningen som sådan er diskriminerende. Der er ikke retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), der tager stilling til en ordning som integrationsydelsen, hvor der gælder et optjeningskrav.

På den baggrund har instituttet ikke grundlag for at antage, at optjeningskravet er uproportionalt i forhold til et sagligt formål om bl.a. at styrke integrationen.

## ANBEFALINGER

### SIKRING AF EKSISTENSMINIMUM FOR BØRNEFAMILIER

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen og kommunerne sikrer et eksistensminimum for børnefamilier på integrationsydelse.

### ØKONOMISK TILSKUD TIL SYGEBEHANDLING

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Beskæftigelsesministeriet indfører et retskrav på tilskud til nødvendige udgifter til sygebehandling, medicin mv. for personer på integrationsydelse.

### SIKRING AF ADGANG TIL TILSTRÆKKELIGT BILLIGE BOLIGER

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen og kommunerne sørger for, at der er tilstrækkeligt billige permanente boliger, som kan anvendes til familier med lave indkomster, og at udviklingen på området følges.

## SUMMARY

A new integration benefit was introduced in Denmark on 1 September 2015. The benefit is for people who have not lived in Denmark for at least seven of the past eight years. Consequently, the primary recipients of the benefit are refugees who have recently arrived in Denmark. A single provider with one or more children receives DKK 12,364 per month in integration benefits, and a married couple with one or more children receives DKK 17,306 per month. In comparison, a single provider over 30 years old with one or more children who receives normal welfare benefits in Denmark and are eligible for the full benefit receives DKK 14,993 per month, and a married couple with one or more children receives DKK 29,986 per month. Providers who receive integration benefit gradually earn the right to child benefits, while providers who receive normal welfare benefits always have the right to child benefits.

Since the integration benefit was introduced, the consequences of the benefit have been debated in the media, and questions have been raised about the hardships children and adults suffer as a consequence of the low level of benefit.

This study follows up on the consultation response prepared by the Danish Institute for Human Rights<sup>3</sup> in connection with the introduction of the integration benefit. In its consultation response, the institute was unable to determine whether the integration benefit was in compliance with the Danish Constitution, especially Section 75(2) that secures citizens in Denmark a subsistence minimum, and in compliance with human rights law protection against discrimination. In this report we examine the consequences of being on integration benefits to better assess whether Denmark meets its human rights obligations in this area.

The study comprises a legal analysis and a qualitative survey that includes interviews with 22 refugees on integration benefits (primarily families) and eight interviews with integration consultants in two Danish municipalities who deal with families on benefits. Finally, the study also includes calculations of the financial situation of the different types of families on integration benefits. In these calculations, the finances of the families affected are compared with several statistical indicators for poverty and minimum consumption. In addition, we have included key research results on the link between low income and social exclusion.



We have chosen to focus on how families that remain on the integration benefit and do not find work after a relatively short period are affected.

The interviews with the families on integration benefits show that their financial situation leads to both material and social hardship. Even though most of the families report that they have enough money to buy food, a few families report that at the end of the month they do not have enough money for food and/or that they sometimes have to skip meals. Moreover, the report shows that the families struggle to afford extra costs such as train or bus tickets, winter clothes, school supplies and medicine.

Their financial situation also affects their housing situation: in one municipality, most of the families interviewed were housed in permanent social housing, whereas in the other municipality, the families were most often in temporary housing. Several of the temporary homes have a low standard and have problems with, for example, rot, mould and drafty windows. Moreover, several of the families live under very cramped conditions. For example, a family of six live together in a one-room apartment.

The report also shows that, due to their financial situation, the families suffer social hardship in that they are limited in their possibilities to build and maintain social relationships and participate in activities outside the home. Some of the families cannot

afford to pay for after-school activities for their children or for school-related activities requiring payment. Furthermore, the interviews show that, due to their financial situation, the families are under stress and are not thriving. Concerns about being able to meet the needs of their children are a particular mental strain on parents. According to several of the integration consultants interviewed, this mental strain affects the families' ability to manage and to integrate in Danish society. Thus, in line with other research in the area, we see a link between poverty and social exclusion.

In the financial analysis, we have compared income and expenses for different family constellations who receive integration benefits. The objective of the calculations is to assess whether the different types of family have adequate income, in the form of integration benefits, child and youth benefits, and housing support, to cover the costs of living expenses at a "necessary and modest" consumption level, see the Rockwool Foundation's minimum budget calculations. The calculations are based on ten different family constellations. The families had been in Denmark for a period of either six months or two years, which is the requirement for being eligible for child and youth support and child allowances, respectively.

Almost none of the example calculations show that integration benefits in addition to the other benefits provide adequate income to maintain a standard of living corresponding to a "necessary

and modest" consumption level in Denmark as defined by experts. That is, the families' living expenses are higher than their income. In the examples, when compared with the Rockwool Foundation's minimum budget, single-parent families with four children who have been in Denmark for six months have the lowest income and are in fact DKK 9,762 short per month, and single-parent families with one child who have been in Denmark for two years have a small surplus of DKK 423 per month. In all the examples, the families' income is lower than Statistics Denmark's indicator for relative poverty.

Overall, individuals who have been in Denmark for six months have a greater monthly deficit than individuals who have been in Denmark for two years. This is because families who have been in Denmark for two years are eligible for 33 per cent of the child and youth support benefit as well as child allowance, whereas families who have been in Denmark for six months are only eligible for eight per cent of the child and youth support benefit. In general, the more children a family has, the more strained their financial situation. The calculated examples underscore how important the additional benefits (child and youth support and child allowance) are for families with young children receiving integration benefits.

In line with research on poverty, hardship and social exclusion, the report shows an overall accumulation of challenging conditions in several areas of life, including poor finances, weak social network and limited participation

in social activities. Each area amplifies the negative effects of other areas. The report also shows that the families' financial situation is an important factor that has a very tangible impact on their lives.

The human-rights-based analysis established that, pursuant to the Danish Constitution, the state is obligated to secure a subsistence income for people who have no other means of support. Based on the study's findings, it seems highly probable that there are individuals in Denmark receiving integration benefits who cannot support themselves or their family. Moreover, these individuals do not receive the public benefits they need to uphold a subsistence income. This is especially true of single males or females who have recently arrived in Denmark and couples with two or more children. This is because families with more than one child do not receive a greater integration benefit than families with one child despite higher costs of living, and because individuals who have recently arrived in Denmark have not yet become (fully) eligible for child and youth support and child allowance.

In practice, the regulations concerning the integration benefit mainly affect individuals with a non-Danish background. Such regulations can be discriminatory unless the differential treatment is based on objective grounds and the end justifies the means. However, the government has a high degree of discretion with regard to justifying differential treatment in

general strategic financial and social initiatives. Differential treatment is not assessed on the basis of the claimant's conditions and needs, but on the basis of whether a scheme or legislation in itself is discriminatory. There is no case law from the European Court of Human Rights in the area of integration benefits, for which there is an eligibility requirement.

Thus, on the existing basis, the institute has no reason to presume that the eligibility requirement is disproportional to the objective purpose of, among other things, strengthening integration.

## RECOMMENDATIONS

### SECURING SUBSISTENCE INCOME SUPPORT FOR FAMILIES WITH YOUNG CHILDREN

- The Danish Institute for Human Rights recommends that the government and the municipalities secure subsistence income support for families with young children receiving integration benefits.

### FINANCIAL SUPPORT FOR HEALTHCARE

- The Danish Institute for Human Rights recommends that the Danish Ministry of Employment introduce a legal entitlement to subsidies for expenses related to necessary sickness treatment, medication, etc. for individuals receiving integration benefits.

### SECURING ACCESS TO ENOUGH AFFORDABLE HOUSING

- The Danish Institute for Human Rights recommends that the government and the municipalities ensure that there are enough affordable permanent dwellings to which families with low incomes can be assigned, and that developments in this area are monitored.

# KAPITEL 1

## INDLEDNING OG METODE

### 1.1 BAGGRUND

Den 1. september 2015 trådte nye regler omkring integrationsydelse i kraft i Danmark. Ydelsen gives til personer, der i de sidste otte år ikke har været i Danmark i syv år. Således er det primært nytilkomne flygtninge til Danmark, der tilbydes ydelsen. Med de nye ydelser modtager en enlig forsørger med et eller flere børn 12.364 kr. per måned i integrationsydelse, og et ægtepar med et eller flere børn 17.306 kr. per måned. Til sammenligning modtager en enlig forsørger over 30 år med et eller flere børn 14.993 kr. per måned i kontanthjælp, og et ægtepar over 30 år med et eller flere børn 29.986 kr. Modtagere af integrationsydelse optjener gradvis ret til børnerelaterede ydelser, hvorimod modtagere af kontanthjælp altid har ret til børnerelaterede ydelser.<sup>4</sup> Den nye ydelse er således væsentligt lavere end kontanthjælpen, som hidtil har været den laveste ydelse i det danske ydelsessystem.

Siden ydelsen trådte i kraft, har spørgsmålet om ydelsens konsekvenser været debatteret i medierne, og der er blevet spurgt til de afsavn, voksne og børn vil lide som konsekvens af den lave ydelse. Der er imidlertid begrænset viden om konsekvenserne af integrationsydelsen, mens konsekvenserne af bl.a. starthjælpsydelsen tidligere er blevet undersøgt (Johansen m.fl., 2011).

### 1.2 FORMÅL OG INDHOLD AF UNDERSØGELSEN

Med denne undersøgelse ønsker vi at få en bedre forståelse for, hvilke konsekvenser det kan have at være på integrationsydelse, herunder hvilke eventuelle afsavn familiernes økonomiske omstændigheder medfører. Herudover ser vi på, hvilken betydning familiernes økonomiske situation kan få for en eventuel social eksklusion. Vi har valgt at fokusere på, hvad der sker med familier, der forbliver på ydelsen og ikke kommer i arbejde efter en relativt kort periode.

Med rapporten ønsker vi endvidere at følge op på Institut for Menneskerettigheders hørings svar i forbindelse med indførelsen af reglerne om integrationsydelse mv., herunder om integrationsydelsen er forenelig med grundloven og menneskeretten. I instituttets hørings svar fra 2015 anførte vi bl.a., at det ikke var muligt at foretage en vurdering af de foreslåede reglers forenelighed med grundloven og menneskerettighederne, fordi der manglede oplysninger om bl.a. den samlede økonomi for forskellige familie-konstellationer. For at komme tættere på en endelig vurdering af, om integrationsydelsen er i strid med grundloven eller menneskeretten, har vi derfor undersøgt forholdene for familier på integrationsydelse nærmere.

Undersøgelsen består af følgende dele: en juridisk analyse af gældende regler og relevante menneskerettigheder (kapitel 2), en oversigt over antallet af familier på integrationsydelse og relevant statistik (kapitel 3), en økonomisk analyse baseret på en udregning af, hvad forskellige familier har til rådighed alt efter indtægter og udgifter i familien, herunder de forskellige regler, de er underlagt. Dernæst kigger vi på opgørelser af minimumsforbrug og økonomisk fattigdom og ser på, hvordan familiernes økonomi ser ud i forhold til disse mål og opgørelsesmetoder (kapitel 4). I kapitel 5 beskrives centrale forskningsresultater inden for forskning i afsavn og social eksklusion. Kapitlet, der er udarbejdet af VIVE, giver et kvantitativt indblik i fattigdom, afsavn og social eksklusion i Danmark og den sammenhæng, der er. Samtidig beskriver kapitlet centrale begreber inden for denne forskning, som anvendes i den følgende kvalitative analyse. I kapitel 6 ser vi på, hvordan familierne selv oplever deres økonomiske situation og de konsekvenser, den kan have i forhold til materielle og sociale afsavn. Kapitlet er baseret på interviews med organisationer, der arbejder med denne befolkningsgruppe, flygtningefamilier, der lever på integrationsydelse, samt medarbejdere fra udvalgte kommuner. Herudover ser vi på,

hvad familiernes økonomiske situation og situationen som flygtning i øvrigt betyder for gruppens boligforhold. Kapitlet beskriver endelig de interviewede flygtninges oplevelse af deres sundhed, trivsel og sociale netværk. I kapitel 7 fremlægger vi vores menneskeretlige analyse, hvilket leder til en opsummering af undersøgelsens konklusioner og anbefalinger i kapitel 8.

### 1.3 METODE

For at få et billede af de sociale og økonomiske forhold for flygtningefamilier på integrationsydelse er der anvendt semistrukturerede interviews. Derudover har vi foretaget en juridisk analyse og anvendt en række økonomiberegninger til at belyse emnet. De valgte metoder til dataindsamling gennemgås i det følgende.

#### JURIDISK METODE

I den juridiske del af rapporten gennemgår vi de danske og menneskeretlige regler, der har betydning for familier på integrationsydelse. Der er mange forskellige regler i social- og beskæftigelseslovgivningen samt i grundloven og forskellige menneskeretlige konventioner. Vi har fokuseret på de regler, som vi mener, er de mest relevante i forhold til familier på integrationsydelse. I den menneskeretlige

analyse sidst i rapporten vurderer vi, om reglerne om integrationsydelse mv. er i strid med grundloven eller Danmarks internationale forpligtelser.

### ØKONOMISK METODE

I den økonomiske analyse af integrationsydelsen laver vi en række økonomiberegninger, som opgør indtægter og udgifter for forskellige familietyper (enlige og gift/samlevende med/uden børn), og sammenholder disse. Formålet med beregningerne er at se, om indtægterne er tilstrækkelige til at dække udgifterne. Indtægterne udregnes på baggrund af de gældende regler og satser for integrationsydelsen, børne- og ungedydelse, børnetilskud samt boligstøtte. Udgifterne udregnes med afsæt i Rockwool Fondens minimumsbudgetter, der svarer til et "beskedent og nødvendigt" forbrugsniveau (Rockwool Fonden, 2016). Derudover sammenholder vi økonomiberegningen med den relative fattigdomsgrænse, som Danmarks Statistik har udformet.

### KVALITATIVE INTERVIEWS

Datamaterialet er indsamlet hen over sommeren og efteråret 2017. Der er gennemført 22 interviews med flygtninge på integrationsydelse, primært familier. Herudover har vi interviewet otte kommunale medarbejdere, der i forskellige funktioner arbejder med flygtninge. Vi har helt indledningsvis interviewet og haft uformelle samtaler med en række organisationer, der arbejder med flygtninge, samt foretaget en rundringning til et antal kommuner for at drøfte

deres arbejde med at modtage og integrere nyttilkomne flygtninge.

Samlet kan interviewmaterialet være med til at give et indblik i, hvordan levevilkårene er for de flygtninge, der lever på integrationsydelsen, og hvordan de selv oplever deres situation. Derudover kan interviewene med kommunale medarbejdere og medarbejdere i organisationer, der arbejder med gruppen, være med til at perspektivere disse oplevelser.

Empirien bag denne undersøgelse er kvalitativ og kan dermed bidrage med en forståelse for, hvordan det opleves at leve på integrationsydelse igennem længere tid. De kvalitative data kan dog ikke give et billede af problemstillingens omfang. Til det formål inddrager vi VIVE's forskning i afsavn og social eksklusion, bl.a. ved brug af undersøgelserne Fællesskabsmålingen<sup>5</sup> og Fattigdom og afsavn, som vi redegør for i kapitel 5.

### ORGANISATIONER OG AKTIVITETSHUSE

For at få overordnet viden om gruppen af flygtninge, der modtager integrationsydelsen, samt få skabt kontakt til gruppen tog vi indledningsvis kontakt til en række organisationer, der arbejder indgående med gruppen. Organisationerne omfattede Dansk Flygtningehjælp, Oasis, Dignity (Dansk Institut mod Tortur), Røde Kors, Trampolinhuset samt Refugees Welcome. Vi tog også kontakt til et par kommunale aktivitetshuse, som danner ramme om en række aktiviteter for flygtninge. De indledende samtaler har været med til at danne

et grundlæggende billede af, hvilke udfordringer disse organisationer og aktivitetshuse mener, der er forbundet med at leve på integrationsydelsen og være underlagt det regelsæt, der følger med ydelsen. Denne viden var bl.a. med til at kvalificere vores udarbejdelse af en spørgeguide til interviewene af selve gruppen.

### FLYGTNINGE

For at få en række førstehåndsberetninger om oplevelsen af, som familie, at leve på integrationsydelsen har vi foretaget 22 interviews primært med flygtningefamilier. Interviewene er foregået hjemme hos flygtningefamilierne privat, i lokaler hos organisationer eller netværkshuse eller på Institut for Menneskerettigheder alt efter, hvad der passede de enkelte interviewpersoner bedst. I størstedelen af interviewene har både faren og moren i familien deltaget i interviewet.

Interviewpersonerne er udvalgt efter følgende kriterier: Deres forsørgelsesgrundlag skulle være integrationsydelsen, og derudover skulle den enkelte være forsørger for en familie bestående af minimum en voksen og et barn. I interviewsituationen er det dog i fire tilfælde kommet frem, at familien ikke levede op til disse udvælgelseskriterier. Vi har således interviewet 18 flygtningefamilier, som falder inden for vores kriterier, og derudover tre personer, som lever på integrationsydelsen, men med voksne, udeboende børn, samt en enlig mand, hvorfor de falder uden for vores indledende udvælgelseskriterier. De havde dog alle nogle relevante perspektiver på det at leve

på integrationsydelsen og er derfor stadig med i undersøgelsen.

Vores interviewpersoner kommer for størstedelens vedkommende fra Syrien. Herudover har vi talt med personer fra Irak, Iran, Afghanistan og Somalia. Der er et varierende antal børn i de interviewede familier: De fleste har mellem et og fire børn, to familier har fem børn, og en enkelt familie har ni børn. Hovedparten af interviewpersonerne er mellem 20 og 40 år. Fem personer er mellem 40 og 50 år, og to er i 50'erne. Hovedparten af de kvindelige respondenter havde ikke lønnet arbejde i deres hjemland. Alle de mandlige interviewpersoner havde lønnet arbejde eller var universitetsstuderende. De interviewede var f.eks. beskæftiget som mekaniker, buschauffør, kok eller bygningsmedarbejder. Flere havde også mellemlange eller lange uddannelser bag sig, f.eks. som sygeplejerske, gymnasielærer eller ingeniør.

### INTEGRATIONSKONSULENTER

For at belyse de regionale forskelle har vi udvalgt en bykommune og en landkommune til undersøgelsen, henholdsvis på Sjælland og i Jylland. Vi har foretaget fire interviews i hver kommune med medarbejdere, der på forskellig vis arbejder med gruppen, og som med udgangspunkt i deres kontakter kan belyse, hvordan den samlede livssituation er for flygtningefamilier på integrationsydelse. Vi har interviewet enkeltpersoner, bortset fra et enkelt tilfælde, hvor to medarbejdere blev interviewet sammen.

### INTERVIEWSITUATIONEN OG MATERIALET

Alle interviews er blevet optaget digitalt, og interviewene er udskrevet i deres fulde ordlyd. I gengivelsen af interviewcitater er sted- og personnavne slettet eller ændret, ligesom enkelte udsagn er blevet ændret for at sikre interviewpersonernes anonymitet. Undersøgelsen er endvidere anmeldt til Datatilsynet. Kun Institut for Menneskerettigheder har adgang til lydfiler og interviewudskrifter, der behandles fortroligt. Samtlige interviews med flygtninge er blevet foretaget med brug af tolke fra Dansk Flygtningehjælps Tolkeservice.

Endelig skal det nævnes, at citaterne fra interviewmaterialet generelt har været udsat for en let sproglig omskrivning for at sikre læsevenlighed, men betydningen af det sagte er uændret.



## KAPITEL 2

### OVERBLIK OVER DANSK RET OG MENNESKERETTEN

#### 2.1 INDLEDNING

I dette kapitel ser vi nærmere på de bestemmelser i dansk ret og menneskeretten, der har betydning for familier på integrationsydelse.

Der findes en række bestemmelser i navnlig social- og beskæftigelseslovgivningen, som fastsætter, hvilke ydelser en person, der ikke kan forsørge sig selv, er berettiget til. Herudover findes en række bestemmelser, som giver adgang til at søge kommunen om tilskud til særlige udgifter, samt regler om kommunens pligt til boliganvisning. Endelig gælder der i dansk ret et forbud mod forskelsbehandling.

Også i menneskeretten findes der en række bestemmelser vedrørende retten til en passende levestandard, bolig, social tryghed, sundhed, fritidsliv for børn samt et forbud mod forskelsbehandling.

I det følgende gennemgås først relevante bestemmelser i dansk ret og herefter menneskeretten. Grundloven, som indeholder en række menneskerettigheder, herunder sociale og økonomiske rettigheder, behandles under afsnittet om menneskeretten.

#### 2.2 DANSK RET

Modtagere af integrationsydelse er omfattet af flere forskellige regelsæt, der hver for sig og samlet set er ganske komplicerede. De samlede indtægter for familier på integrationsydelse består primært af følgende ydelser:

- 1. Integrationsydelse:** Integrationsydelse udbetales af staten til personer, der ikke er i beskæftigelse, og som ikke har opholdt sig i Danmark i mere end syv ud af de seneste otte år (fra 1. januar 2019 i ni ud af 10 år).
- 2. Børne- og ungeydelse samt børnetilskud:** Børne- og ungeydelse er en skattefri ydelse, der udbetales til barnets forældre.<sup>6</sup> Børnetilskud er et skattefrit tilskud, man kan søge, hvis man er enlig forsørger. Fuld børne- og ungeydelse og fuldt børnetilskud er betinget af, at mindst en af forsørgerne har opholdt sig i Danmark i seks ud af de seneste 10 år. Indtil da optjenes ydelsen gradvist hvert halve år.
- 3. Enkeltudgifter og udgifter til sygebehandling, medicin, tandpleje mv.:** Kommunen kan efter ansøgning yde hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter og

udgifter til sygebehandling, medicin mv. Der består ikke et retskrav herpå, bortset fra tilskud til udgifter til tandpleje, som personer på integrationsydelse har et retskrav på.

**4. Boligstøtte:** Der kan ydes tilskud til bolig efter ansøgning. Ydelsen varierer afhængig af antallet af beboere, boligens størrelse, boligudgiften mv.

**5. Kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen:** Kontanthjælpsloftet medfører, at særlig støtte og boligstøtte reduceres, hvis de samlede ydelser overstiger kontanthjælpsloftet. Ydelserne omfatter integrationsydelse, uddannelseshjælp og kontanthjælp, særlig støtte og boligstøtte.

225-timersreglen medfører, at en modtager af integrationsydelse – når personen har modtaget hjælp i sammenlagt et år – skal dokumentere mindst 225 timer i ordinær, ustyttet beskæftigelse inden for de seneste 12 måneder for at bevare retten til fuld hjælp. Enlige forsørgere og familier, der ikke har optjent fuld ret til børne- og ungeydelse, er ikke omfattet af 225-timersreglen.

I det følgende beskrives de forskellige regelsæt nærmere.

### INTEGRATIONSYDELSEN

Integrationsydelsen blev indført den 1. september 2015. Reglerne medførte, at personer, der ikke har opholdt sig i Danmark,

Færøerne eller Grønland i mindst syv ud af de seneste otte år (opholdskravet), ikke har ret til uddannelses- eller kontanthjælp, men i stedet modtager en lavere ydelse, nemlig integrationsydelse.<sup>7</sup> Satserne for integrationsydelse varierer afhængig af familietype, jf. nærmere herom i kapitel 3.

Det fremgår af lovforslaget til reglerne om integrationsydelse,<sup>8</sup> at formålet dels var at gøre det mindre attraktivt at søge asyl i Danmark, dels at give nyttilkomne flygtninge og andre udlændinge et større incitament til at arbejde og blive integreret i det danske samfund. Det fremgår videre, at ikke-vestlige indvandrere, som udgør størstedelen af målgruppen for integrationsydelse, har en væsentlig lavere beskæftigelsesfrekvens end personer med dansk oprindelse og er overrepræsenteret blandt modtagere af kontanthjælp og førtidspension. Det blev i lovforslaget antaget, at ydelsesniveauet har stor betydning for tilskyndelsen til at tage et arbejde, ligesom manglende tilknytning til arbejdsmarkedet og dermed adgangen til de fællesskaber, der er knyttet hertil, udgør en væsentlig barriere for integrationsprocessen.

Frem til den 1. juli 2016 gjaldt integrationsydelsen alene for personer, der var rejst ind i Danmark efter den 1. september 2015. Fra den 1. juli 2016 blev det indført, at alle modtagere af uddannelses- eller kontanthjælp skulle have opholdt sig i Danmark, Færøerne eller Grønland i mindst syv ud af de seneste otte år for at kunne modtage uddannelses- eller

kontanthjælp. I modsat fald modtager de integrationsydelse.

Størstedelen af de personer, der modtager integrationsydelse, har anden etnisk baggrund end dansk og er ikke danske statsborgere, jf. nedenfor i kapitel 3.

Integrationsydelsesmodtagere, der som minimum består Prøve i Dansk 2 eller tilsvarende, kunne frem til den 1. juli 2018 ud over integrationsydelsen opnå et dansktillæg på 1.560 kr. om måneden (2018-satsen). Personer med visse langvarige funktionsnedsættelser kunne søge om dispensation for danskprøvekravet.<sup>9</sup>

Den 1. juli 2018 trådte nye regler om dansktillæg i kraft, således at det tidligere dansktillæg blev omlagt til en tidsbegrænset bonus (danskbonus), der udbetales i seks rater a 1.560 kr. om måneden efter samme kriterier og til samme målgruppe som i dag, herunder danske statsborgere på integrationsydelse. Integrationsydelsen blev samtidig reduceret med tre procent.

I forbindelse med en aftale om lavere skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger<sup>10</sup> indgået i februar 2018 blev regeringen og Dansk Folkeparti enige om at skærpe opholdskravet, således at personer fremover skal have opholdt sig i riget i ni ud af de seneste 10 år for at kunne modtage uddannelses- eller kontanthjælp. Samtidig planlægges der indført et nyt, supplerende krav

om to og et halvt års beskæftigelse inden for de seneste 10 år. Det nye beskæftigelseskrav vil gælde alle, der er indrejst til Danmark efter den 1. januar 2008, dvs. både udlændinge og danske statsborgere. Lovforslaget blev vedtaget den 4. juni 2018 og træder i kraft den 1. januar 2019.<sup>11</sup> Ændringen vil betyde, at flere vil være på integrationsydelse i længere tid end efter de nugældende regler.

### OPTJENINGSPRINCIP FOR BØRNE- OG UNGEYDELSE OG BØRNETILSKUD

Samtidig med indførelsen af reglerne om integrationsydelse genindførtes et optjeningsprincip for retten til børne- og ungedydelse samt børnetilskud.<sup>12</sup> Børne- og ungedydelse er en skattefri ydelse, der udbetales til barnets mor eller til barnets far, hvis barnet bor hos ham. Børnetilskud er et skattefrit tilskud, man kan søge, hvis man er enlig forsørger.

Optjeningsprincippet betyder, at retten til fuld børne- eller ungedydelse og fuldt børnetilskud er betinget af, at mindst en af de personer, der har forsørgelsespligten over for barnet, har haft bopæl eller beskæftigelse i Danmark i mindst to år inden for de seneste 10 år forud for den periode, udbetalingen vedrører.<sup>13</sup> Retten til fuld ydelse og fuldt tilskud optjenes gradvist.

Den 1. januar 2018 trådte en ændring af optjeningsprincippet for børne- og ungedydelse og børnetilskud i kraft, således at kravet om tilknytning til Danmark for at opnå ret til de fulde ydelser blev strammet – nemlig fra to års

bopæl eller beskæftigelse inden for de seneste 10 år til seks års bopæl eller beskæftigelse inden for de seneste 10 år.<sup>14</sup> Ydelsen optjenes gradvist hvert halve år, således at der vil være ret til den fulde ydelse eller det fulde tilskud efter seks års bopæl eller beskæftigelse i Danmark. 2024 er det første år, hvor det seksårige optjeningsprincip har fuld virkning. Ændringen betyder, at flere fastholdes på delvis børne- og ungedydelse og børnetilskud i længere tid.

Personer, der inden den 1. januar 2018 har erhvervet ret til børne- og ungedydelse eller børnetilskud efter det gældende optjeningsprincip, forbliver på denne ordning, så længe retten ikke afbrydes.

### KONTANTHJÆLPSLOFTET OG

#### 225-TIMERSREGLEN

I 2016 indførtes et nyt kontanthjælpsloft og en rådighedsforpligtelse (den såkaldte 225-timersregel) for modtagere af integrationsydelse samt uddannelses- og kontanthjælp.<sup>15</sup> Formålet med indførelsen af kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen var at få flere personer i beskæftigelse.

Kontanthjælpsloftet gælder for den enkelte modtager af hjælp. Loftets størrelse afhænger af, hvilken ydelsessats personen modtager, og om personen er gift/samlevende, enlig eller forsørger.

Loftet omfatter integrationsydelse, uddannelseshjælp og kontanthjælp (herunder

aktivitets-, barsels- og bidragstillæg), særlig støtte og boligstøtte. Hvis de samlede ydelser til personen overstiger loftet, reduceres særlig støtte og boligstøtte.

225-timersreglen medfører, at en modtager af integrationsydelse samt uddannelses- og kontanthjælp – når personen har modtaget hjælp i sammenlagt et år – skal dokumentere mindst 225 timer i ordinær, udstøttet beskæftigelse inden for de seneste 12 måneder for at bevare retten til fuld hjælp. Kravet gælder både for ægtepar og ugifte og som udgangspunkt alle modtagere af integrationsydelse og uddannelses- og kontanthjælp. Enlige forsørgere og familier, der ikke har optjent fuld ret til børne- og ungedydelse, er dog ikke omfattet af 225-timersreglen.<sup>16</sup>

Personer med en så begrænset arbejdsevne, at kommunen ud fra et konkret skøn vurderer, at de ikke vil kunne arbejde 225 timer inden for et år på det ordinære arbejdsmarked, er også undtaget fra kravet.

### ENKELTUDGIFTER OG UDGIFTER TIL SYGEBEHANDLING, MEDICIN, TANDPLEJE MV.

Kommunen har efter lov om aktiv socialpolitik (aktivloven) en række muligheder for, efter en konkret vurdering, at yde økonomisk hjælp i særlige tilfælde.<sup>17</sup> Der ydes normalt ikke hjælp til udgifter, som den pågældende har påtaget sig, inden vedkommende har ansøgt om hjælp.

Kommunen kan yde hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter til en person, som har

været ude for ændringer i sine personlige forhold, der er årsagen til, at udgiften ikke kan betales. En sådan ændring kan f.eks. være samlivsophævelse, sygemelding eller arbejdsløshed. Hjælpen kan normalt kun ydes, hvis udgiften er opstået som følge af behov, der ikke har kunnet forudses. Kommunen kan dog efter en konkret vurdering undtagelsesvis yde hjælp til en udgift, der har kunnet forudses, hvis afholdelsen af udgiften er af helt afgørende betydning for den pågældendes eller familiens livsførelse. Eksempler på en enkeltudgift kan være hjælp til etablering, boligindskud eller babyudstyr.

Kommunen kan yde hjælp til udgifter til sygebehandling, medicin, tandbehandling, briller, egenbetaling til psykologbehandling og lignende, hvis udgiften ikke kan dækkes af anden lovgivning, og den pågældende ikke har økonomisk mulighed for at betale udgifterne. Det er en betingelse, at behandlingen er nødvendig og helbredsmæssigt velbegrunderet. Hvis kommunen yder hjælp til udgifter til sygebehandling mv., kan der samtidig ydes hjælp til betaling af eventuelle transportudgifter under forudsætning af, at mulighederne for individuelt tilskud efter sundhedsloven er udnyttet. Hvis kommunen ikke yder hjælp til selve sygebehandlingen, kan der søges om tilskud til transportudgifter til sygebehandling efter reglerne om rimeligt begrundede enkeltudgifter.

Kommunen yder tilskud til betaling af tandpleje til personer, som modtager integrationsydelse mv. Tilskud til betaling af tandpleje er et

retskrav for borgere, som er omfattet af bestemmelsen. Behandling skal derfor som udgangspunkt ikke forhåndsgodkendes. Dog skal kommunen forhåndsgodkende behandlingsforløb, der overstiger 10.000 kr.

Nytilkomne udlændinge omfattet af integrationsloven vil endvidere kunne få hjælp i særlige tilfælde efter integrationsloven.<sup>18</sup> I de første tre år efter flygtninge og familiesammenførtes ankomst til Danmark afholdes de udgifter, der kan gives tilskud til i særlige tilfælde, som udgangspunkt efter integrationsloven og ikke efter aktivloven. Reglerne i integrationsloven svarer i det væsentlige til reglerne i aktivloven om hjælp i særlige tilfælde, jf. ovenfor.

Der er tale om behovsbestemte ydelser, som tildeles efter en konkret vurdering af udlændingens behov og mulighed for selv at dække udgiften. Det drejer sig om hjælp til dækning af enkeltudgifter, hjælp til udgifter til sygebehandling, medicin, tandbehandling eller lignende og hjælp til udgifter ved udøvelse af ret til samvær med egne børn under 18 år, som ikke bor hos udlændingen, og hjælp til flytteudgifter. Der kan f.eks. ydes hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter. Reglen svarer til aktivlovens bestemmelse om hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter, og hjælpen kan således normalt kun ydes, hvis udgifterne er opstået som følge af behov, der ikke har kunnet forudses. Det kan f.eks. være udgifter i forbindelse med skilsmisse, tyveri eller brand, men der kan f.eks. også

ydes hjælp til etablering i forbindelse med overgangen fra asylcenter til en kommune. Det kan være etableringsudgifter til indkøb af møbler, køkkenredskaber, gardiner mv. Der skal i hvert tilfælde foretages en konkret vurdering af, hvorvidt den pågældende opfylder betingelserne for hjælp.

Integrationsloven indeholder ikke som aktivloven en bestemmelse om retskrav på tilskud til betaling af tandpleje for integrationsydelsesmodtagere. Disse udgifter afholdes derfor efter aktivloven – også for nytilkomne udlændinge. Det fremgår af integrationsloven, at der kan ydes hjælp til udgifter til sygebehandling, medicin, tandbehandling eller lignende, der ikke kan dækkes efter anden lovgivning, hvis den pågældende eller dennes ægtefælle ikke har økonomisk mulighed for at betale udgifterne. Der kan kun ydes hjælp, hvis behandlingen er nødvendig og helbredsmæssigt velbegrunder.

### **BOLIGANVISNING<sup>19</sup>**

Rammerne for modtagelse og integration af nytilkomne flygtninge er fastsat i integrationsloven. Når en flygtning gives asyl, træffer Udlændingestyrelsen afgørelse om, i hvilken kommune den pågældende skal bo. Efter integrationsloven<sup>20</sup> skal kommunen anvisе den pågældende en permanent bolig, når det er muligt. I de tidligere gældende regler<sup>21</sup> skulle en flygtning anvises en bolig snarest muligt. Ændringen tydeliggjorde, at kommunerne ikke er forpligtet til at anvisе en bolig inden for en bestemt frist.

Hvis en kommune ikke har en ledig permanent bolig at anvisе, skal der anvises et midlertidigt opholdssted, indtil det er muligt at anvisе en permanent bolig.

Kommunen kan ikke opfylde sin pligt til at anvisе en permanent bolig ved at anvisе et tidsbegrænset lejemål. Kommunen kan heller ikke opfylde sin pligt efter integrationsloven ved at anvisе en bolig, som ligger i et særligt udsat boligområde.

Kommunen kan kun anvisе en permanent bolig, som efter byggelovgivningen, planlovgivningen og anden lovgivning kan anvendes som lovlig bolig. Det er ikke et krav, at der er tale om en selvstændig bolig, hvilket indebærer, at eksempelvis et kollegieværelse efter omstændighederne kan anvendes. Integrationslovens regler om boligplacering af flygtninge indebærer, at kommunen skal anvisе en bolig, hvor den pågældende flygtning kan blive boende ikke blot, så længe integrationsprogrammet løber, men også efter udløb af introduktionsperioden.

Kommunen skal alene anvisе en flygtning den første bolig. Får den pågældende senere i løbet af integrationsperioden behov for en anden bolig eksempelvis som følge af familiesammenføring eller flytning, har kommunen efter loven ikke pligt til at anvisе en ny bolig.

Den primære adgang til at skaffe boliger til flygtninge ligger i almenboliglovens

anvisningsregler. Kommunen kan dog også selv udleje eller fremleje boliger til nye flygtninge.

Efter integrationsloven har kommunen en særlig adgang til at erhverve, indrette eller leje boliger i kommunen med henblik på gennem udlejning til beboelse at medvirke til en bedre fordeling af udlændinges bosætningsmuligheder på landsplan, regionalt og lokalt i kommunen.

### FORBUD MOD FORSKELSBEHANDLING

Lov om etnisk ligebehandling beskytter mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse i forhold til social beskyttelse, herunder social sikring, sundhedspleje og adgang til levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig.

Der foreligger direkte forskelsbehandling, når en person behandles ringere end andre i en tilsvarende situation på grund af race eller etnisk oprindelse. Direkte forskelsbehandling er ulovligt, uanset om der foreligger en saglig grund hertil.

Der foreligger indirekte forskelsbehandling, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse mv. stiller personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse ringere end andre i en tilsvarende situation, med mindre årsagen hertil er sagligt begrundet, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige.

Lov om etnisk ligebehandling implementerer EU's direktiv om etnisk ligebehandling uden for arbejdsmarkedet.<sup>22</sup>

## 2.3 MENNESKERETTEN

Der findes en bestemmelse i grundloven, som sikrer personer uden forsørgelse ret til offentlig støtte til at leve på et eksistensminimum, og der er en række menneskeretskonventioner, der beskytter retten til en passende levestandard, bolig, social tryghed, sundhed samt fritids- og kulturliv for børn. Derudover gælder der et forbud mod diskrimination i relation til nydelsen af disse rettigheder.

I det følgende gennemgås først grundlovens krav om eksistensminimum. Herefter introduceres og beskrives menneskerettens sociale og økonomiske rettigheder. Dernæste gennemgås udvalgte sociale og økonomiske rettigheder, der har betydning for personer på integrationsydelse, dvs. retten til social sikkerhed, forsørgelse, bolig og sundhed. Herefter gennemgås relevante rettigheder i FN's Konvention om Barnets Rettigheder (Børnekonventionen). Til sidst gennemgås menneskerettens forbud mod diskrimination.

### GRUNDLOVENS KRAV OM EKSISTENSMINIMUM

Efter grundlovens § 75, stk. 2, er den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, berettiget til hjælp af det offentlige. Højesteret har i to domme fastslået, at grundlovens § 75, stk. 2, forpligter det offentlige til at sikre et eksistensminimum for personer omfattet af bestemmelsen, samt at de ved domstolene kan få efterprøvet, om kravet er opfyldt. Grundloven behandles nærmere neden for i kap. 7.1.

### GENERELT OM SOCIALE OG ØKONOMISKE MENNESKERETTIGHEDER

Retten til en passende levestandard, social tryghed, bolig og sundhed hører til den kategori af menneskerettigheder, der betegnes som økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.<sup>23</sup> Disse rettigheder er ofte formuleret anderledes end borgerlige og politiske rettigheder. De sikrer typisk ikke en konkret og individuel rettighed, men har snarere karakter af forpligtelser for staterne til at tage alle passende skridt for at forsøge at sikre individuelle rettigheder for borgerne (Koch, 2009, s. 7).

Af FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (ØSKR) fremgår eksempelvis, at staterne anerkender retten til bl.a. bolig, og at staterne vil træffe passende foranstaltninger til at sikre virkeliggørelsen af denne rettighed.<sup>24</sup> Økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder må i vidt omfang søges opnået gradvist og fremadskridende via bl.a. politiske og lovgivningsmæssige tiltag. Det fremgår eksempelvis af ØSKR, at staterne er forpligtet til "i videst mulig udstrækning og ved alle egnede midler, herunder især lovgivningsforanstaltninger, at træffe forholdsregler med henblik på den fremadskridende fulde virkeliggørelse af de i denne konvention vedtagne rettigheder."<sup>25</sup>

Der udarbejdes løbende en række ikke-juridisk bindende fortolkningsbidrag, vejledninger og anbefalinger fra komitéer, der overvåger staternes implementering af konventionerne.

Der er overvågningskomitéer knyttet til størstedelen af FN-konventionerne, ligesom FN's Menneskerettighedsråd har antaget en såkaldt specialrapportør til at overvåge staternes implementering af retten til bolig og en specialrapportør for ekstrem fattigdom og menneskerettigheder. Rapportørerne rapporterer årligt til rådet og udarbejder tematiske rapporter.<sup>26</sup> Den Europæiske Socialkomité (Socialkomitéen) overvåger implementeringen af Den Europæiske Socialpagt (Socialpagten).

Enkeltpersoner eller grupper, som mener, at deres rettigheder er krænket, kan på nærmere bestemte betingelser klage til FN's konventionskomitéer. Danmark har dog ikke tiltrådt den protokol, der giver klageadgang til FN's Komité for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (ØSKR-komitéen). Det er derfor ikke muligt at indbringe en individuel klage til FN-systemet for krænkelse af en borgers rettigheder efter ØSKR i Danmark. Danmark har heller ikke tiltrådt Protokol om Kollektiv Klageadgang til Europarådets Socialkomité.

FN's ØSKR-komité har i en generel kommentar om fortolkningen af ØSKR udtalt, at medlemsstaternes forpligtelse til at sikre den fremadskridende fulde virkeliggørelse af rettighederne både indebærer en handleforpligtelse og en resultatforpligtelse.<sup>27</sup> Handleforpligtelsen fremgår af artikel 2, stk. 1, som forpligter staterne til at "træffe forholdsregler" og "at tage skridt" til at sikre



den fulde virkeliggørelse af rettighederne, mens resultatforpligtelsen – ”den fulde virkeliggørelse” – efter komitéens opfattelse forudsætter, at indsatsen rent faktisk har effekt. Komitéen har udtalt, at staterne forventes at handle hurtigt og effektivt, men at handleforpligtelsen også må ses i lyset af statens tilgængelige ressourcer. Staten er forpligtet til at anvende det maksimale af de tilgængelige ressourcer på at virkeliggøre konventionens rettigheder.<sup>28</sup>

Da staternes fulde virkeliggørelse af ØSKR måske ”fremadskridende”, kræver det efter ØSKR-komitéens opfattelse tungtvejende grunde at sænke beskyttelsesniveauet bevidst.<sup>29</sup> ØSKR-komitéen anser desuden rettighederne for at indeholde en kernebeskyttelse, som angiver et minimumsniveau for den menneskeretlige beskyttelse. Dette minimumsniveau er staterne forpligtet til at sikre allerede ved konventionens ikrafttræden. Minimumsniveauet er således efter komitéens opfattelse ikke en målsætning, der skal opnås gradvist.<sup>30</sup>

Socialkomitéen har anlagt en tilsvarende forståelse af Socialpagten. Medlemsstaterne er forpligtet til at iværksætte foranstaltninger, der muliggør opfyldelsen af socialpagtens formål inden for en rimelig tid, med målbar fremgang, men også med en vis grad af hensyntagen til statens tilgængelige ressourcer. Socialkomitéen har i den forbindelse understreget, at staten må være særlig opmærksom på udsatte gruppers rettigheder.<sup>31</sup>

Rettighederne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) beskrives almindeligvis som borgerlige og politiske rettigheder. Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) praksis må rettighederne fortolkes således, at de yder en praktisk og effektiv beskyttelse. Det betyder bl.a., at rettighederne også kan omfatte positive forpligtelser for staten til at sørge for visse socioøkonomiske forhold, når dette er nødvendigt for at sikre en praktisk og effektiv beskyttelse af EMRK's rettigheder.<sup>32</sup>

Dansk sociallovgivning mv. henviser sjældent direkte til økonomiske og sociale menneskerettigheder, men lovgivningen gennemfører i praksis mange af disse rettigheder. De forskellige sociale ydelser – fra pengeydelse såsom integrationsydelse, boligstøtte samt børne- og ungeydelse til naturalieydelse såsom boliganvisning – indfører på forskellig vis sociale og økonomiske rettigheder for f.eks. nyttilkomne flygtninge.

Det har stor betydning for den menneskeretlige vurdering af integrationsydelsen, hvordan man fortolker sociale og økonomiske menneskerettigheder. Menneskeretten indeholder som nævnt sjældent konkrete krav til, hvordan staten skal gennemføre sociale og økonomiske rettigheder.

Staterne er generelt overladt en bred implementeringsfrihed ved vurderingen af, hvilke tiltag der bør tages for at sikre opfyldelsen af økonomiske og sociale

rettigheder såsom retten til sociale ydelser, bolig og sundhed. De økonomiske og sociale rettigheder skaber som udgangspunkt ikke individuelle rettigheder for borgerne til bestemte ydelser. Det skyldes helt grundlæggende, at staterne skal kunne vælge, hvordan de vil prioritere forskellige samfundsområder. Skal bolig og sundhed prioriteres højere end uddannelse? Eller ønsker man politisk set at prioritere ældreområdet over sundhedsområdet? Det er først og fremmest politiske spørgsmål, som menneskeretten – som altovervejende udgangspunkt – ikke sætter konkrete begrænsninger på. Det er i praksis navnlig spørgsmålet om diskrimination i forhold til økonomiske og sociale rettigheder, der kan rejse mere konkrete og juridiske overvejelser om lovgivningens forhold til Danmarks internationale forpligtelser.

### KONKRET OM RETTEN TIL EN PASSENDE LEVESTANDARD, SOCIAL SIKKERHED OG BOLIG

Retten til en passende levestandard, bolig og social sikkerhed er omfattet af en række internationale konventioner, som er juridisk bindende, dels på globalt niveau under FN, dels på regionalt niveau under Europarådet og EU.<sup>33</sup>

Af ØSKR fremgår, at enhver har ret til en passende levestandard, som er tilstrækkelig for personen selv og dennes familie, herunder til føde, klæder, bolig og til den fortsatte forbedring af levevilkår.<sup>34</sup> Af konventionen fremgår også, at enhver har ret til social tryghed, herunder socialforsikring.<sup>35</sup>

En række andre FN-konventioner indeholder også bestemmelser, der i forskelligt omfang beskytter retten til en passende levestandard, social sikkerhed og bolig: f.eks. FN's Konvention om Flygtnings Retsstilling (Flygtningekonventionen) og FN's Konvention om Afskaffelse af Alle Former for Racediskrimination (Racediskriminationskonventionen).<sup>36</sup>

Socialpagten fra 1961 indeholder retten til social, juridisk og økonomisk beskyttelse af familielivet ved hjælp af bl.a. sociale og familieydelser og tilvejebringelse af boliger for familier.<sup>37</sup> Socialpagten indeholder også retten til social sikkerhed og til at drage nytte af sociale velfærdsforanstaltninger.<sup>38</sup>

EMRK indeholder i Tillægsprotokol 1, artikel 1 en beskyttelse af ejendomsretten. Efter EMD-praksis beskytter bestemmelsen krav på sociale ydelser, der er baseret på national lovgivning, uanset om ordningen er finansieret via økonomiske bidrag fra de berettigede eller gennem den generelle betaling af skatter.<sup>39</sup> Artikel 1 i Tillægsprotokol 1 giver ikke ret til sociale ydelser som sådan, men yder beskyttelse mod disproportionale indgreb i en allerede opnået (eller optjent) ret til en social ydelse eller en berettiget forventning herom, herunder diskrimination i forhold til den sociale ydelse.

Sociale ydelser kan endvidere have en sådan forbindelse til og indflydelse på familielivet, at de er omfattet af EMRK, artikel 8, der

beskytter retten til familieliv. Når staten f.eks. vælger at yde økonomisk tilskud til familier med børn (børne- og ungeydelse), har disse rettigheder en indvirkning på familielivet og en tilrettelæggelse heraf. En sådan regulering skal derfor også ske med respekt for forbuddet mod diskrimination i artikel 14, jf. nærmere herom nedenfor.

### RETTE TIL SUNDHED

Retten til sundhed er ligeledes reguleret i en række menneskeretskonventioner. Retten til sundhed fremgår således både af ØSKR, FN's Konvention om Barnets Rettigheder (Børnekonventionen) og Racediskriminationskonventionen.

Mest centralt står ØSKR, der fastslår, at staterne skal anerkende ethvert menneskes ret til at nyde den højest opnåelige fysiske og psykiske sundhed. Det indebærer, at staterne skal træffe foranstaltninger for at opnå den fulde virkeliggørelse af retten til sundhed, herunder for at forebygge, behandle og bekæmpe sygdomme samt at skabe betingelser for at sikre ethvert menneske lægehjælp samt behandling og pleje under sygdom.

ØSKR-komitéen har udtalt, at sundhedsyndelser skal være tilgængelige for alle – især for de mest sårbare og marginaliserede grupper i befolkningen – både i lov og praksis – uden diskrimination på grund af bl.a. race og national oprindelse.<sup>40</sup> Tilgængelige sundhedsyndelser omfatter fysisk og økonomisk tilgængelighed

samt retten til at søge, modtage og give information vedrørende sundhed.

### BØRNEKONVENTIONEN

Børn er dækket af de samme rettigheder som alle andre mennesker. Derudover er de også dækket af en række særlige regler, som er beskrevet i forskellige konventioner, herunder særligt Børnekonventionen. Konventionen tydeliggør barnets særlige behov for beskyttelse og omsorg. Af rettigheder, der er særlig relevante for børn af forældre på integrationsydelse, kan nævnes retten til en passende levestandard, bolig, social tryghed og sundhed. Herudover er bl.a. retten til et fritids- og kulturliv sikret.

Børnekonventionen fastslår således, at deltagerstaterne skal anerkende ethvert barns ret til den levestandard, der kræves for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sociale udvikling. Deltagerstaterne skal i overensstemmelse med nationale forhold og inden for deres evner og økonomiske muligheder træffe passende forholdsregler for at bistå forældre og andre med ansvar for barnet med at gennemføre denne ret og skal i tilfælde af behov derfor yde materiel bistand og udarbejde støtteprogrammer, især med hensyn til ernæring, beklædning og bolig.<sup>41</sup>

Vedrørende barnets ret til sundhed fastslår Børnekonventionen, at staterne skal anerkende barnets ret til at nyde den højest opnåelige sundhedstilstand, adgang til sygdomsbehandling og genoprettelse af

helbredet. Deltagende stater skal stræbe mod at sikre, at intet barn fratages sin ret til adgang til sådan behandling og pleje.

Staterne skal endvidere anerkende barnets ret til hvile og fritid, til at lege og dyrke fritidsinteresser, som er passende for barnets alder, og til frit at deltage i det kulturelle og kunstneriske liv. Dette medfører, at deltagerstaterne skal respektere og fremme barnets ret til fuld deltagelse i det kulturelle og kunstneriske liv og opmuntre til, at der stilles passende og lige muligheder til rådighed for kulturel, kunstnerisk, fritidspræget og rekreativ udfoldelse.

FN's Børnekomité består af internationale børnerettighedsekspertter og har til opgave at overvåge, om landene overholder konventionens bestemmelser. Komitéen har efter den seneste undersøgelse af Danmark i 2017 udtalt følgende om børn i fattigdom:

"While noting with appreciation that the standard of living in mainland Denmark is relatively high, and that the number of children at risk of poverty or social exclusion is relatively low compared with other European countries, the Committee notes with concern, however, that: In 2016, the State party abolished the poverty line that had been introduced in 2013, and also introduced a 'cash benefit ceiling' and a rule according to which recipients of cash benefits needed to prove 225 hours of work in the course of the previous 12 months, and that the

increase in poverty after the introduction of these measures risks having a particular impact on children of non-Western origin."

### FORBUDET MOD DISKRIMINATION

Forbuddet mod diskrimination står centralt i menneskeretten og følger af en lang række menneskerettighedskonventioner. ØSKR, artikel 2, stk. 2 indeholder et såkaldt accessorisk diskriminationsforbud, hvorefter staterne er forpligtet til at garantere, at de i konventionen anerkendte rettigheder gennemføres uden forskelsbehandling af nogen art i henseende til race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling.

Racediskriminationskonventionen indeholder i artikel 5 (e) (IV) et forbud mod diskrimination på grund af race, hudfarve, afstamning eller national eller etnisk oprindelse i relation til bl.a. retten til social tryghed, sociale ydelser, offentlige sundhedsforanstaltninger og lægebehandling, social tryghed og sociale ydelser.

Flygtningekonventionen fastslår i artikel 23, at staterne med hensyn til offentlig hjælp og understøttelse skal indrømme flygtninge, der lovligt bor inden for deres område, samme behandling som deres egne statsborgere. Højesteret antog i en dom fra 2012, at bestemmelsen alene omfatter direkte forskelsbehandling.<sup>42</sup>

Med hensyn til rettigheder vedrørende sociale ydelser gælder endvidere forbuddet mod diskrimination i EMRK, artikel 14, jf. EMRK, artikel 1 i Tillægsprotokol 1. EMD har fastslået, at forskelsbehandling på grund af nationalitet eller etnicitet kræver overbevisende eller meget tungtvejende grunde.<sup>43</sup>

Diskriminationsforbuddene indebærer, at forskelsbehandling er ulovlig og udgør diskrimination, hvis forskelsbehandlingen forfølger et usagligt formål, eller hvis der ikke består et rimeligt forhold mellem mål og middel (proportionalitet). Omvendt er forskelsbehandling lovlig, hvis den forfølger et sagligt formål, og midlerne er proportionale med formålet.

Forskelsbehandling kan komme til udtryk enten direkte eller indirekte. Indirekte forskelsbehandling foreligger, hvis en umiddelbart neutral regel, betingelse eller praksis rammer f.eks. ikkeetniske danskere hårdere end etniske danskere. Den juridiske vurdering af, om integrationsydelsen er diskriminerende, afhænger af, om den kan anses for et proportionalt middel til at opnå de politiske mål.

## 2.4 OPSUMMERING

I dette kapitel har vi gennemgået relevante bestemmelser for familier på integrationsydelse i dansk ret og menneskeretten, herunder grundloven.

Det fremgår, at der findes en række bestemmelser i dansk lovgivning, som

fastsætter, hvilke ydelser en person, der ikke kan forsørge sig selv, er berettiget til. Det afhænger bl.a. af, hvor længe man har opholdt sig i landet, og om man i perioder har været i beskæftigelse, hvilke ydelser man er berettiget til. Hvis man har opholdt sig i landet mindre end syv ud af de seneste otte år, er man som udgangspunkt berettiget til integrationsydelse og ikke kontanthjælp. Der gælder endvidere et optjeningsprincip for retten til børne- og ungeydelse samt børnetilskud. Herudover er der fastsat et loft for, hvor mange ydelser man kan modtage fra staten, før man bliver skåret i særlig støtte og boligstøtte. Kommunerne har mulighed for at yde tilskud til særlige udgifter til bl.a. familier på integrationsydelse.

I menneskeretten findes en række bestemmelser vedrørende retten til passende levestandard, bolig, social tryghed og sundhed. Disse rettigheder er såkaldte økonomiske og sociale rettigheder. Disse rettigheder er ofte formuleret anderledes end borgerlige og politiske rettigheder. De sikrer typisk ikke en konkret og individuel rettighed, men har snarere karakter af forpligtelser for staterne til at tage alle passende skridt for at forsøge at sikre individuelle rettigheder for borgerne.

I menneskeretten findes desuden en række regler særligt rettet mod børn. Af rettigheder, der er særlig relevante for børn af forældre på integrationsydelse, gælder retten til en passende levestandard, bolig, social tryghed og sundhed.

Både i dansk ret og menneskeretten gælder tillige et forbud mod diskrimination. Det medfører, at reglerne om bl.a. integrationsydelse og optjeningsprincip ikke må forskelsbehandle personer på grund af f.eks. national eller etnisk oprindelse, medmindre der er et sagligt formål hermed, og midlerne til at nå dette er proportionale.

Det har afgørende betydning for den menneskeretlige vurdering af integrationsydelsen mv., hvordan man fortolker sociale og økonomiske menneskerettigheder. Staterne er generelt overladt en bred implementeringsfrihed ved vurderingen af, hvilke tiltag der bør tages for at sikre opfyldelsen af økonomiske og sociale rettigheder såsom retten til sociale ydelser, bolig og sundhed. De økonomiske og sociale rettigheder skaber som udgangspunkt ikke individuelle rettigheder for borgerne til bestemte ydelser. Det skyldes helt grundlæggende, at staterne skal kunne vælge, hvordan de vil prioritere forskellige samfundsområder.

## KAPITEL 3

# TAL OG STATISTIK OM INTEGRATIONSYDELSESMODTAGERNE

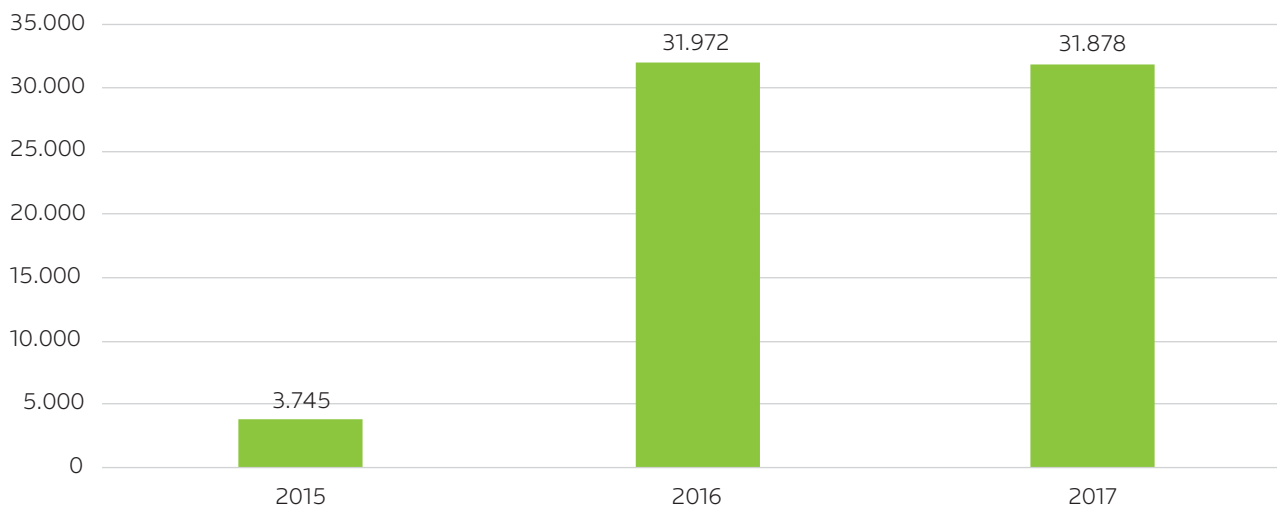
### 3.1 INDLEDNING

Dette kapitel fokuserer på tal og statistik om personer, der modtager integrationsydelse. Så vidt muligt anvender vi tal fra offentligt tilgængelige kilder, bl.a. fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR). Dog fortæller de offentligt tilgængelige kilder ikke noget om familier og børn på integrationsydelse, og Institut for Menneske-

rettigheder har derfor fået adgang til registerdata om personer på integrationsydelse via Danmarks Statistik, der belyser dette nærmere.

Antallet af personer, der modtager integrationsydelse, var i 2017 knap 32.000, eksklusive børn, ifølge tal fra STAR. Figur 1 illustrerer udviklingen i antallet af personer på integrationsydelse fra 2015 til 2017.

**FIGUR 1:**  
PERSONER PÅ INTEGRATIONSYDELSE, ANTAL, 2015-2017



Note: Antal personer viser, hvor mange personer der har modtaget integrationsydelse i kortere eller længere tid inden for den viste periode.  
Kilde: Jobindsats.dk (data for antal personer på integrationsydelse opgjort på år), Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

Figuren viser, at antallet af personer på integrationsydelse var 3.745 i 2015, hvor opholdskravet kun omfattede nytilkomne. Da opholdskravet i 2016 blev udvidet til også at gælde alle på uddannelses- og kontanthjælp, steg antallet til 31.972 personer. Antallet er faldet marginalt til 31.898 personer i 2017.

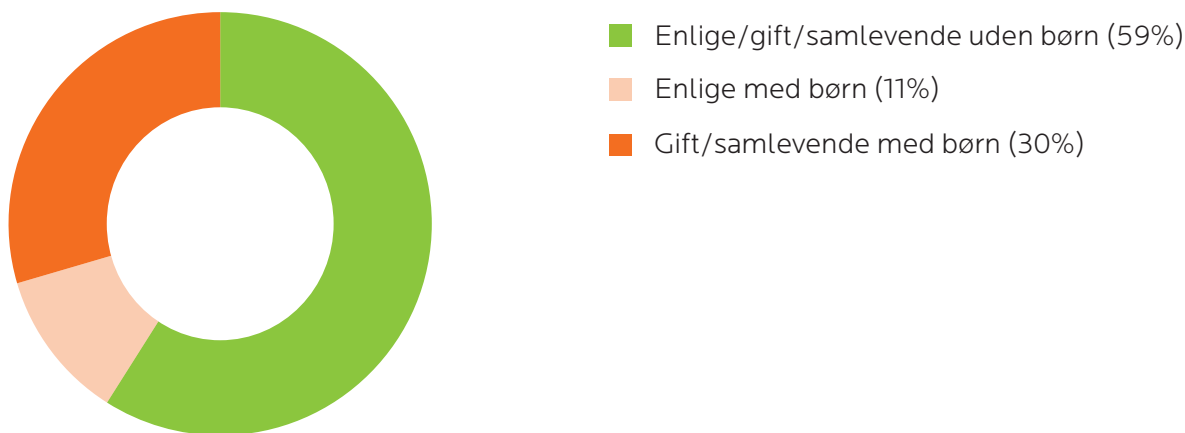
### 3.2 FAMILIETYPEN OG BØRN: KNAPELIGE HVER ANDEN HAR HJEMMEBOENDE, MINDREÅRIGE BØRN

Institut for Menneskerettigheder har fået adgang til registerdata om personer på integrationsydelse via Danmarks Statistik med henblik på at nærmere belyse

familietyper og børn. Dette afsnit er derfor baseret på summeringer af disse data. I 2017 var der omkring 20.000 husstande, hvor samtlige voksne i husstanden var på integrationsydelse.<sup>44</sup> Dertil kommer omkring 20.000 børn i alt.

Tallene viser, at næsten hver anden husstand på integrationsydelse har hjemmeboende, mindreårige børn (41 procent), jf. figur 2, svarende til omkring 8.000 børnefamilier på integrationsydelse i 2017 med i alt 20.000 børn. Derudover har 59 procent ingen børn, hvoraf størstedelen er enlige mænd (omkring 70 procent).

**FIGUR 2:**  
HUSSTANDE PÅ INTEGRATIONSYDELSE OPDELT PÅ FAMILIETYPEN, PROCENT, 2017



Note: Der var i 2017 omkring 20.000 familier på integrationsydelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

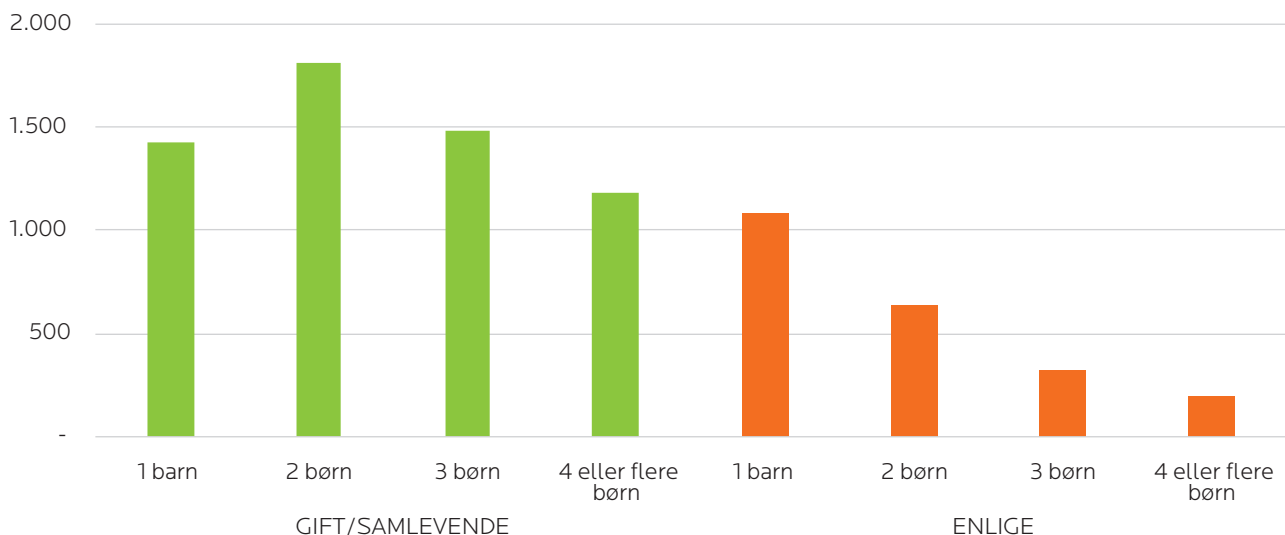


Blandt børnefamilierne er 70 procent samlevende/gift, og 30 procent er enlige, svarende til omkring 6.000 samlevende/gift med børn og knap 2.300 enlige med børn. Blandt de enlige med børn er ni ud af 10 kvinder.

Kigger vi på børnenes alder, ser vi, at en betydelig andel af børnene er i aldersgruppen nul-to år, jf. figur 4, og knap hvert andet barn er i aldersgruppen nul-fem år (40 procent af børnene), svarende til knap 8.000 børn i alt.

Hvis vi kigger nærmere på antallet af børn i familierne, kan vi i figur 3 se, at langt de fleste har et-tre børn (henholdsvis 80 procent af de samlevende/gift og 91 procent af de enlige), men der findes også familier med fire eller flere børn (henholdsvis 20 procent af de samlevende/gift og ni procent af de enlige).

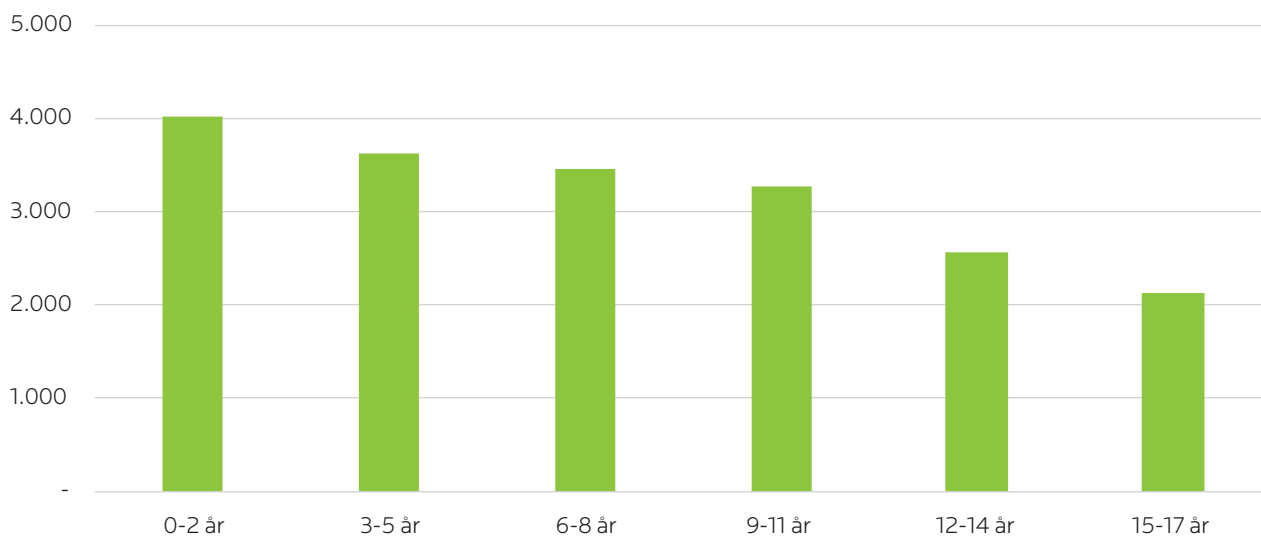
**FIGUR 3:**  
BØRNEFAMILIER OPDELT PÅ FAMILIETYPE OG ANTAL BØRN, 2017



Note: Der var i 2017 omkring 8.000 børnefamilier på integrationsydelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

**FIGUR 4:**  
BØRN I FAMILIER PÅ INTEGRATIONSYDELSE OPDELT PÅ ALDER, 2017



Note: Der var i 2017 omkring 20.000 børn i familier på integrationsydelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

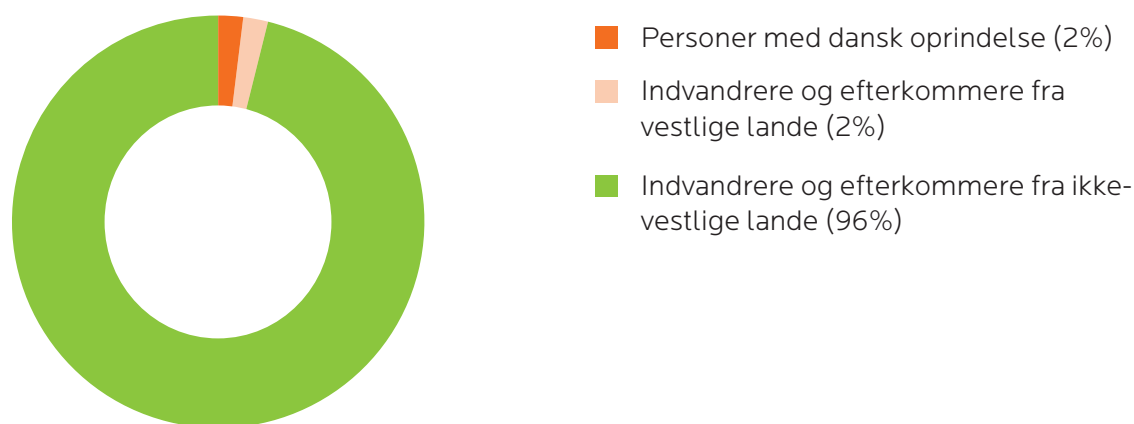
### 3.3 OPHOLDSGRUNDLAG OG OPHOLDSTID I DANMARK: DE FLESTE ER FLYGTNINGE, DER HAR VÆRET HER I MINDRE END TRE ÅR

I det følgende kigger vi nærmere på, hvad der karakteriserer personer på integrationsydelse, herunder herkomst, statsborgerskab og opholdstid i landet. Til dette benytter vi tal fra STAR samt registerdata fra Danmarks Statistik.

Langt de fleste personer på integrationsydelse er indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Dette er illustreret i figur 5, som viser den procentvise fordeling af personer på integrationsydelse opdelt på herkomst i 2017 opgjort på baggrund af tal fra STAR.

**FIGUR 5:**  
PERSONER PÅ INTEGRATIONSYDELSE OPDELT PÅ HERKOMST, PROCENT, 2017

---



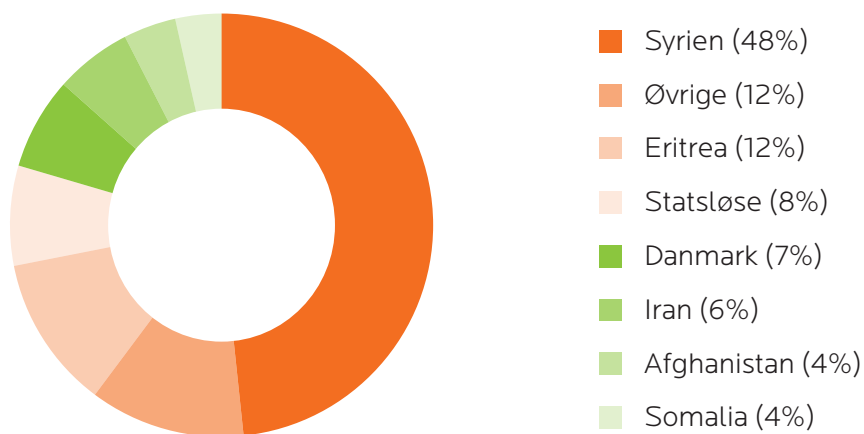
---

Note: Ifølge Danmarks Statistik er indvandrere personer, der er født i udlandet, hvor ingen af forældrene er danske statsborgere og født i Danmark. Efterkommere er personer, der er født i Danmark, hvor ingen af forældrene er danske statsborgere og født i Danmark. Personer med dansk oprindelse er personer, hvor mindst en forælder er dansk statsborger og født i Danmark.

Kilde: Jobindsats.dk (data for antal personer på integrationsydelse opgjort på herkomst), Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

Figuren viser, at 96 procent af alle personer på integrationsydelse er indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande. Denne gruppe består næsten udelukkende af indvandrere og kun meget få efterkommere.<sup>45</sup> Derudover viser figuren, at to procent er indvandrere og efterkommere fra vestlige lande, og to procent er personer med dansk oprindelse. Denne fordeling har i store træk været uændret fra ydelsens indførelse i 2015.

**FIGUR 6:**  
**PERSONER PÅ INTEGRATIONSYDELSE OPDELT PÅ STATSBOGERSKAB, PROCENT, 2017**

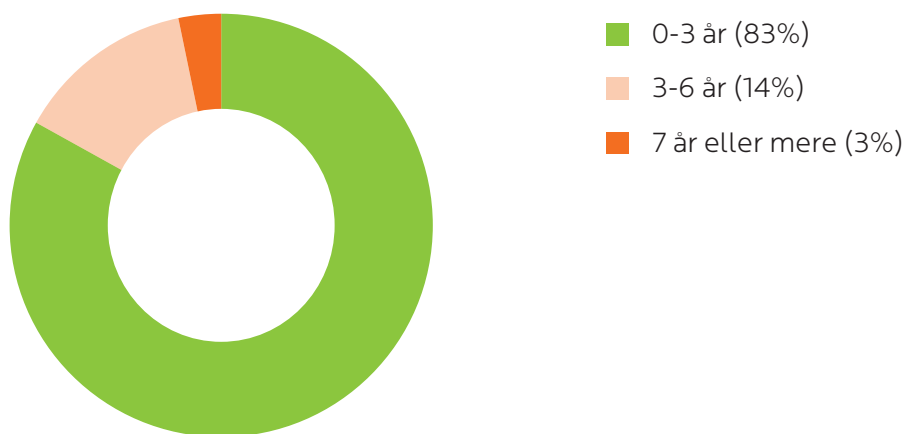


Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Kigger vi nærmere på fordelingen af statsborgerskab i registerdata fra Danmarks Statistik, viser tallene, at 93 procent af personer på integrationsydelse har udenlandsk statsborgerskab. Tallene viser også, at hver anden person er fra Syrien (48 procent), og ca. hver 10. er fra Eritrea (12 procent), jf. figur 6.

Derudover viser tallene, at blandt personer med udenlandsk statsborgerskab har langt de fleste opholdt sig i landet i under tre år, jf. figur 7.

**FIGUR 7:**  
**PERSONER PÅ INTEGRATIONSYDELSE MED UDENLANDSK STATSBOGERSKAB OPDELT PÅ OPHOLDSTID I DANMARK, PROCENT, 2017**



Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik.

Figuren viser, at fire ud af fem personer har opholdt sig i Danmark i nul-tre år (83 procent). Derudover har 14 procent af personerne opholdt sig i Danmark i fire-syv år, og tre procent i over syv år. Det fremgår af opgørelser fra Udlændinge- og Integrationsministeriet,<sup>46</sup> at tre ud af fire personer på integrationsydelse med udenlandsk statsborgerskab er kommet til Danmark som flygtninge.

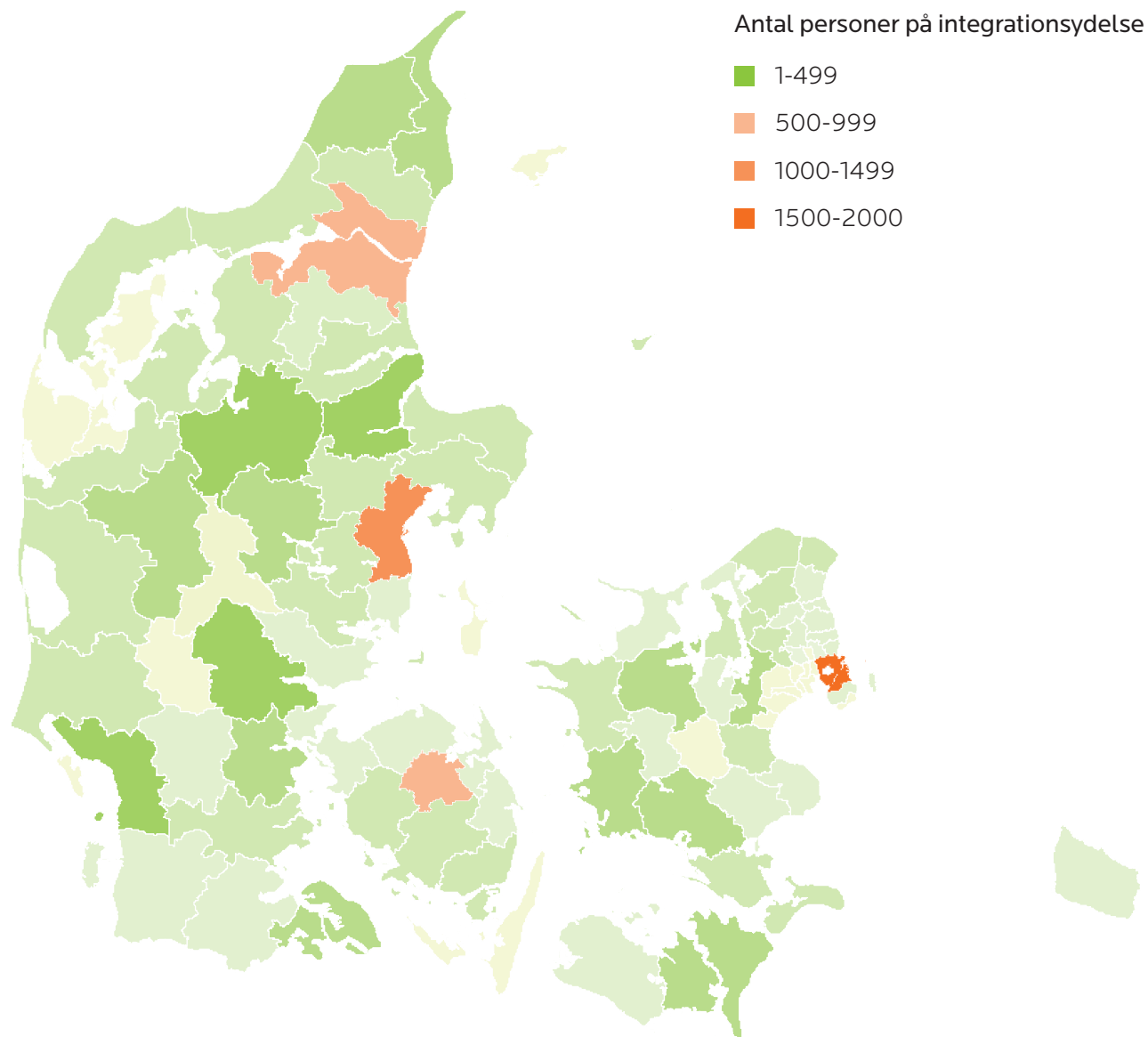
### 3.4 BOLIG OG BESKÆFTIGELSE: FLEST I DE STØRRE KOMMUNER OG 10 PROCENT MED ARBEJDE VED SIDEN AF

Vi fortsætter med at kigge på, hvad der karakteriserer personer på integrationsydelse,

men nu med fokus på, hvor i landet de bor, og hvorvidt de har beskæftigelse ved siden af ydelsen. Til dette benytter vi igen tal fra STAR.

Integrationsydelsesmodtagerne fordeler sig på alle landets kommuner. Omkring 20 procent af modtagerne bor i København, Aarhus, Aalborg og Odense. 50 procent af modtagerne bor i landets 25 største kommuner.<sup>47</sup> Figur 8 illustrerer, hvor mange integrationsydelsesmodtagere, der bor i de enkelte kommuner.

**FIGUR 8:**  
PERSONER PÅ INTEGRATIONSYDELSE FORDELT PÅ KOMMUNER, ANTAL, 2017



Note: Figuren illustrerer antal personer på integrationsydelse opdelt på landets kommuner. Figuren er lavet med datawrapper.  
Kilde: Jobindsats.dk (data for antal personer på integrationsydelse opdelt på kommuner), Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

København huser 1.752 personer på integrationsydelse og er dermed kommunen med det højeste antal. Dernæst kommer Aarhus med 1.536 personer, Aalborg med 1.188, og Odense med 1.088 personer.

Integrationsydelsesmodtagere kan have lønindkomst, som bliver modregnet i deres ydelse. Dette kan give fordele i forhold til deres kontanthjælpsloft, jf. 225-timersreglen (beskrevet i kapitel 2). Andelen af personer på integrationsydelse med ordinære løntimer var i 2017 på gennemsnitligt 10 procent, ifølge tal fra STAR.<sup>48</sup> Dermed må det formodes, at størstedelen af integrationsydelsesmodtagerne lever af deres ydelser alene (i form af bl.a. integrationsydelse, børne- og ungeydelse samt boligstøtte).

### 3.5 OPSUMMERING

Ifølge tal om integrationsydelsesmodtagerne har knap halvdelen hjemmeboende, mindreårige børn, svarende til omkring 8.000 børnefamilier, der tilsammen har omkring 20.000 børn. Størstedelen af børnefamilierne er samlevende/gift, og en mindre andel er enlige med børn. De fleste børnefamilier har et-tre børn, men der findes også familier med fire eller flere børn. Knap hvert andet barn i familier på integrationsydelse er i aldersgruppen nul-fem år, svarende til knap 8.000 børn i alt. Derudover har de fleste personer på integrationsydelse flygtningebaggrund og opholdt sig i Danmark i under tre år.

## KAPITEL 4

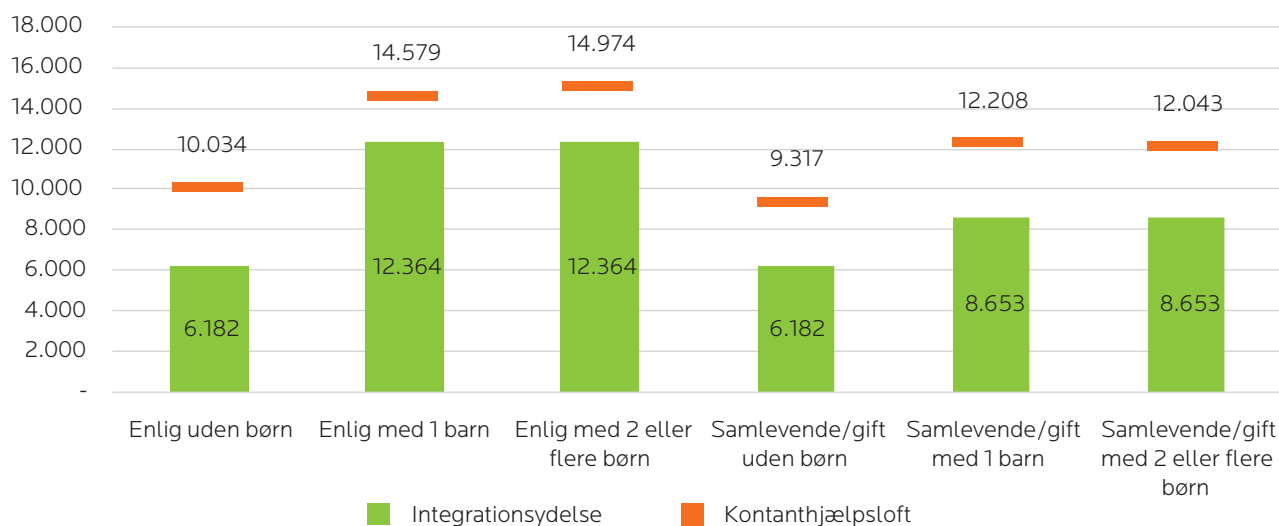
# ØKONOMISKE KONSEKVENSER AF AT VÆRE PÅ INTEGRATIONSYDELSE

### 4.1 INTEGRATIONSYDELSEN

Som gennemgået i kapitel 2 er integrationsydelsen en overførselsindkomst, der udbetales til personer, som har opholdt sig i Danmark i mindre end syv år ud af de seneste otte år.<sup>49</sup> Kontanthjælpsloftet sætter en øvre grænse for, hvor meget man samlet kan modtage i integrationsydelse, særlig støtte og boligstøtte.

Størrelsen på integrationsydelsen og loftet afhænger af, hvorvidt man er enlig eller gift/samlevende, og hvorvidt man er forsørger. Figur 9 illustrerer, hvor meget man kan få udbetalt i integrationsydelse, samt kontanthjælpsloftet for personer på integrationsydelse. Alle satser er opgjort for familier, der ikke er omfattet af 225-timersreglen.<sup>50</sup>

**FIGUR 9:**  
INTEGRATIONSYDELSE OG KONTANTHJÆLPSLOFT, KR. PER MÅNED FØR SKAT  
(PER PERSON), 2018



Note: Integrationsydelse og kontanthjælpsloft er opgjort for familier, der ikke er omfattet af 225-timersreglen. Kontanthjælpsloftet er for personer på integrationsydelse.

Kilde: borger.dk.



Som det fremgår af figur 9, får feks. en enlig forsørger med to eller flere børn 12.364 kr. før skat om måneden og kan maksimalt samlet modtage 14.974 kr. i integrationsydelse, særlig støtte og boligstøtte om måneden (svarende til kontanthjælpsloftet for personer på integrationsydelse). Tilsvarende får et ægtepar med to eller flere børn 8.653 kr. før skat om måneden per person med et loft på 12.043 kr. per person.

#### 4.2 MINIMUMSBUDGETTER OG FATTIGDOMSGRÆNSE

Det er svært at vurdere integrationsydelsens størrelse og konsekvenser på ovenstående grundlag. En sådan vurdering kræver viden om, hvad en basal levestandard koster. Der findes p.t. ingen officiel fattigdomsgrænse i Danmark, men en række eksperter og institutioner har givet bud på forskellige opgørelser af økonomisk fattigdom, herunder hvilket forbrugsniveau der som minimum skal til for at leve i Danmark. Dette afsnit vil gennemgå de forskellige opgørelser af økonomisk fattigdom, som vi senere i rapporten vil sammenholde med integrationsydelsen, børne- og ungeydelse, boligstøtte mv. En samlet opgørelse af disse ydelser kræver en grundigere gennemgang af forudsætninger og antagelser, og dette vil sammen med beregninger af de økonomiske konsekvenser ske i det efterfølgende afsnit.

En række eksperter og institutioner har vurderet, hvad økonomisk fattigdom er, og hvilket forbrugsniveau der som minimum skal til for at leve et beskedent liv i Danmark.<sup>51</sup> Ekspertudvalget om fattigdom definerede i 2012 en fattigdomsgrænse, der blev vedtaget som Danmarks officielle. Grænsen blev afskaffet igen ved regeringsskiftet i 2015. I fraværet af en officiel fattigdomsgrænse opgør Danmarks Statistik i dag en fattigdomsgrænse for at kunne følge op på, om Danmark lever op til FN's verdensmål for bæredygtig udvikling. Desuden har Rockwool Fonden udarbejdet minimumsbudgetter for at kunne vurdere, hvilke forbrugsudgifter der som minimum er forbundet med at kunne leve et "beskedent og nødvendigt" liv i Danmark. Fattigdomsgrænse og minimumsbudgetter er to begreber, der er tæt relateret. En økonomisk fattigdomsgrænse tager afsæt i et relativt indkomstniveau for fattigdom, hvor et minimumsbudget tager afsæt i et forbrugsniveau, der skal til for at leve et nødvendigt og beskedent liv med aktiv deltagelse i samfundet (Ekspertudvalg om fattigdom, 2013; Bonke og Christensen, 2016). Boks 1 gennemgår definitioner af fattigdomsgrænse og minimumsbudget med flere detaljer og sammenholder desuden beløbene under de forskellige opgørelsesmetoder.

## BOKS 1: FATTIGDOMSGRÆNSE OG MINIMUMSBUDGETTER

**Fattigdomsgrænse.** Den tidligere nationale fattigdomsgrænse i Danmark blev i 2012 defineret af et ekspertudvalg om fattigdom. Ekspertudvalget operationaliserede definitionen af økonomisk fattigdom således, at gruppen af økonomisk fattige udgøres af personer, der opfylder følgende:

- En **disponibel indkomst**,<sup>52</sup> der i tre på hinanden følgende år er under den kritiske indkomstgrænse på 50 procent af medianindkomsten.
- Familiens formue er under 100.000 kr. per voksen (2010-niveau).
- Personen er ikke studerende og deler ikke husstand med studerende over 17 år.

Denne fattigdomsgrænse blev derefter vedtaget som officiel fattigdomsgrænse af den daværende S-R-SF-regering. Efter regeringsskiftet i juni 2015 valgte regeringen at afskaffe denne officielle fattigdomsgrænse.

I fraværet af en officiel dansk fattigdomsgrænse opgør Danmarks Statistik i dag en indikator for relativ fattigdom med henblik på at følge op på FN's bæredygtigheds mål (jf. Danmarks Statistik, 2018). Ifølge Danmarks Statistik betragtes en person som fattig, såfremt personen både har:

- En **disponibel indkomst** under 50 procent af medianindkomsten i et år.
- En nettoformue (eksklusive pension) under 50 procent af medianindkomsten ved årets start.

Studerende samt personer, der er flyttet hjemmefra i løbet af året, bliver ikke betegnet som fattige, selvom de opfylder ovenstående kriterier.

Til sammenligning definerer Eurostat (EU's statistikbureau) borgere med en indkomst under 60 procent af medianindkomsten i et land som værende i risiko for fattigdom.<sup>53</sup> Tabel 1 opsummerer de forskellige definitioner af økonomisk fattigdom.

**TABEL 1: Opgørelser af fattigdom**

|                           | Den tidligere fattigdomsgrænse                                 | Danmarks Statistiks indikator for relativ fattigdom      | Eurostats mål for risiko for fattigdom                   |
|---------------------------|--|--|--|
| Indkomstkriterie          | Disponibel indkomst under 50 procent af medianindkomsten       | Disponibel indkomst under 50 procent af medianindkomsten | Disponibel indkomst under 60 procent af medianindkomsten |
| Formuekriterie            | Under 100.000 kr. per voksen (2010-niveau, indkomstkorrigeret) | Under 50 procent af medianindkomsten                     | Ingen  |
| Eksklusive studerende     | Ja   | Ja   | Nej  |
| Varighed med lav indkomst | 3 år   | 1 år   | 1 år   |

**Minimumsbudgetter.** Rockwool Fonden har udarbejdet minimumsbudgetter for at kunne vurdere, hvilke **forbrugsudgifter** der for forskellige familietyper som minimum er forbundet med at kunne leve et beskedent, men sundt liv (Bonke og Christensen, 2016). Minimumsbudgetterne er opgjort med afsæt i en række antagelser (se bilag 1) og på baggrund af priser på forskellige varer og tjenester (Bonke og Christensen, 2016).

**Sammenligning af minimumsbudgetter og fattigdomsgrænse.** Tabel 2 sammenligner Rockwool Fondens minimumsbudgetter med den afskaffede fattigdomsgrænse samt Danmarks Statistiks indikator for

relativ fattigdom for forskellige familietyper. Opgørelsen af den tidligere fattigdomsgrænse er baseret på Arbejderbevægelsens Erhvervsråds opgørelser fra 2017. Både minimumsbudget og fattigdomsgrænser er fremskrevet til 2018-priser og opgjort i kr. per måned. Af tabellen fremgår, at i stort set alle familietyper ligger minimumsbudgettet under den tidligere fattigdomsgrænse (med undtagelse af en enlig uden børn) og på niveau med Danmarks Statistiks indikator for relativ fattigdom.

**TABEL 2: Sammenligning af minimumsbudget og den tidligere nationale fattigdomsgrænse, kr. per måned, 2018**

|                  | Minimumsbudget | Den tidligere nationale fattigdomsgrænse | Danmarks Statistiks indikator for relativ fattigdom |
|------------------|----------------|--|---|
| Enlig uden børn  | 10.152         | 9.275                                    | 9.951   |
| Enlig med 1 barn | 12.299         | 14.061                                   | 12.936  |
| Enlig med 2 børn | 15.929         | 17.927                                   | 15.922  |
| Enlig med 3 børn | 19.569         | 21.306                                   | -   |
| Par uden børn    | 15.482         | 14.061                                   | 14.927  |
| Par med 1 barn   | 17.453         | 17.927                                   | 17.912  |
| Par med 2 børn   | 20.957         | 21.306                                   | 20.897  |
| Par med 3 børn   | 23.904         | 24.364                                   | 23.882  |

Note: Minimumsbudget og fattigdomsgrænse er opgjort som månedlige henholdsvis udgifter og indtægter. For minimumsbudget refereres der til enlig kvinde og par på 30-49 år, første barn har en alder på tre-seks år, andet barn har en alder på syv-10 år, og tredje barn har en alder på 11-14 år. Fattigdomsgrænsen er opgjort per familietype i forhold til antallet af personer i familien og ikke, hvordan familien er sammensat. Derfor er f.eks. fattigdomsgrænsen for en enlig med barn lig fattigdomsgrænsen for et par uden barn. Fremskrivningen af både minimumsbudget samt fattigdomsgrænse er sket på baggrund af Danmarks Statistiks nettoprisindeks.

Kilde: Rockwool Fondens Forskningsenhed, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Danmarks Statistik og egne beregninger.

### FATTIGDOMSGRÆNSE ELLER MINIMUMSBUDGET?

Hvor definitionen af fattigdomsgrænsen tager et makroøkonomisk og relativt udgangspunkt, i forhold til om ens indkomst udgør en bestemt andel af den almindelige indkomst i et samfund, kan minimumsbudgetter opfattes som en absolut grænse for, hvad man f.eks. kan leve for i Danmark efter moderne danske standarder og normer. Dermed har minimumsbudgetter et mikroøkonomisk udgangspunkt, og ifølge Verdensbanken kan det siges at være et mere præcist mål for fattigdomsgrænse, da det tager udgangspunkt i forskellige familietypers konkrete forbrugsniveau og ikke den relative indkomstfordeling.<sup>54</sup> Analysen i næste afsnit vil primært tage afsæt i minimumsbudgetter, når de økonomiske konsekvenser af integrationsydelsen beregnes. Som det fremgår af boks 1, ligger minimumsbudgetterne lidt under den tidligere fattigdomsgrænse og på niveau med Danmarks Statistiks fattigdomsgrænse for stort set alle familietyper.

### 4.3 ØKONOMIBEREGNING

Vi har lavet en økonomiberegning for en række standardiserede eksempler på forskellige familietyper, der modtager integrationsydelse. Vi har valgt at lave beregnede eksempler fremfor at tage afsæt i de faktiske indkomster via Danmarks Statistiks registerdata, da de seneste indkomsttal p.t. er fra 2016, og eftersom der er sket en del ændringer på området (særligt hvad angår optjeningsprincip

for børneydelse, jf. kapitel 2), vil disse tal ikke give et reelt billede af de økonomiske konsekvenser af de nugældende regler.

I beregningerne opgør vi indtægter og udgifter og sammenholder disse. Formålet med økonomiberegningerne er at vurdere, hvorvidt indtægterne kan dække udgifterne i de forskellige familietyper. Der er mange forskellige forhold, der har betydning for en families indtægter og udgifter, og vi er derfor nødt til at gøre os nogle antagelser, når vi udregner eksemplerne. I det følgende gennemgår vi først forudsætninger for beregning af indtægter og udgifter og dernæst den samlede økonomiberegning for de standardiserede eksempler.

### INDTÆGTER

Indtægterne for en familie/enlige på integrationsydelse kan bestå af **integrationsydelse, dansktillæg, boligstøtte** og særlig støtte<sup>55</sup>, **børne- og ungeydelse** samt **børnetilskud**. Som nævnt i afsnit 4.1 afhænger **integrationsydelse** bl.a. af familietype, dvs. om man er gift/samlevende, og om man har børn. **Dansktillæg** gives til personer, der har bestået en prøve i dansk. Størrelsen på **boligstøtte** bliver fastsat ud fra indkomstniveau, husleje, boligstørrelse samt familietype, men kan blive nedsat, hvis de sammen med integrationsydelse overstiger kontanthjælpsloftet. Kontanthjælpsloftet afhænger også af familietype. **Børne- og ungeydelse** samt **børnetilskud** afhænger af, hvor længe man har opholdt sig i Danmark.<sup>56</sup>

Ud fra nugældende regler har man efter seks år optjent fuld ret til børne- og ungeydelse samt børnetilskud.

I vores standardiserede eksempler på forskellige familietyper udregner vi indtægterne ud fra følgende antagelser:

- Opholdstid i Danmark på seks måneder eller på to år. Vi ved fra kapitel 3, at langt de fleste har opholdt sig i Danmark i nul-tre år, og vi har derfor valgt at fokusere på opholdstider, der ligger inden for dette interval. Det har dels betydning for beregning af børne- og ungeydelse samt børnetilskud, jf. optjeningsprincippet og opholdskravet, dels betyder det, at ingen af børnefamilierne er omfattet af 225-timersreglen.
- Enlige forsørgere har ret til et særligt børnetilskud. Dette indebærer en antagelse om, at den anden forælder er ukendt eller gået bort.
- Ingen modtager dansktillæg. Som nytilkommen flygtning vil man som udgangspunkt ikke opfylde kravene for at modtage dansktillæg. For at modtage dansktillæg skal man have bestået Prøve i Dansk 2, FVU trin 2, tilsvarende eller en højere prøve i dansk.

## UDGIFTER

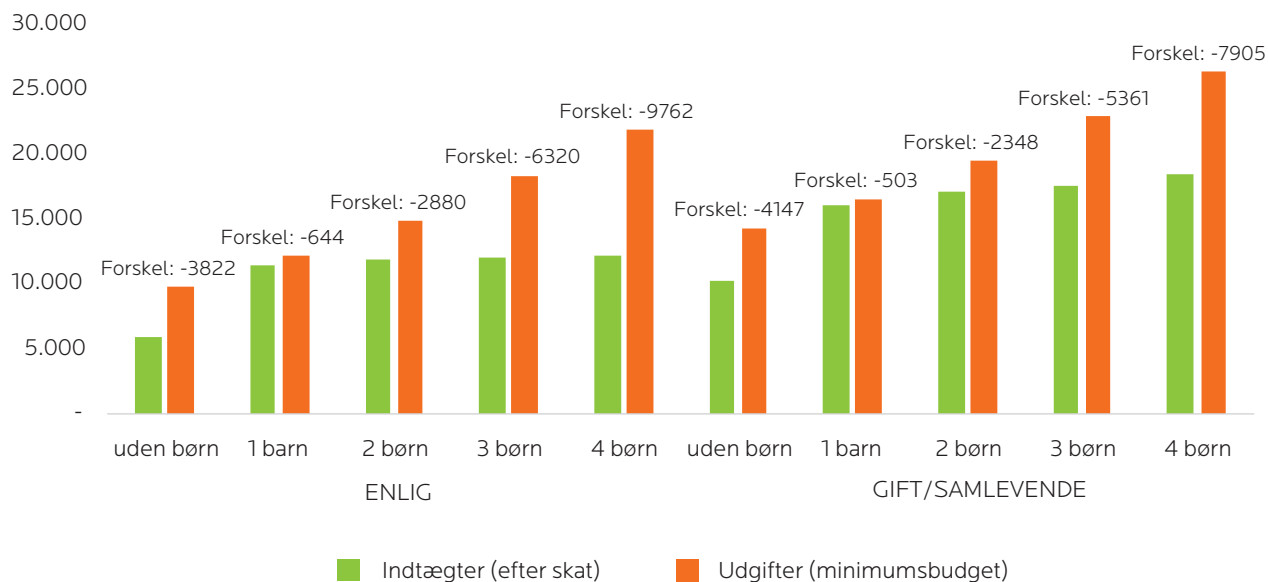
Udgifterne for en familie/enlige kan bestå af mange forskellige poster. Vi baserer vores beregninger på de udgifter,

som Rockwool Fonden medtager i sine minimumsbudgetter (se bilag 1). Rockwool Fondens minimumsbudgetter består af individspecifikke udgifter, der afhænger af familiemedlemmernes køn og alder samt familiens størrelse, samt husholdningsspecifikke udgifter, der afhænger af familiens størrelse.

Vi baserer derfor vores beregninger på samme antagelser som Rockwool Fonden (jf. bilag 1) og supplerer med følgende:

- Voksne i familierne er i alderen 30-49 år, og børn er i alderen tre til 16 år.
- Udgifter til forsikring reduceres med indbetaling til A-kasse.<sup>57</sup>

**FIGUR 10:**  
**INDTÆGTER OG UDGIFTER FOR FORSKELLIGE FAMILIETYPEN MED OPHOLDSTID PÅ SEKS MÅNEDER, KR. PER MÅNED, 2018-PRISER**



Note: Indtægter er opgjort efter skat. Alle beløb er fremskrevet til 2018-priser. Det antages, at familierne har opholdt sig i Danmark i seks måneder. Forskellen er indtægterne fratrukket udgifterne.

Kilde: Københavns Kommune, borger.dk, Rockwool Fonden og egne beregninger.

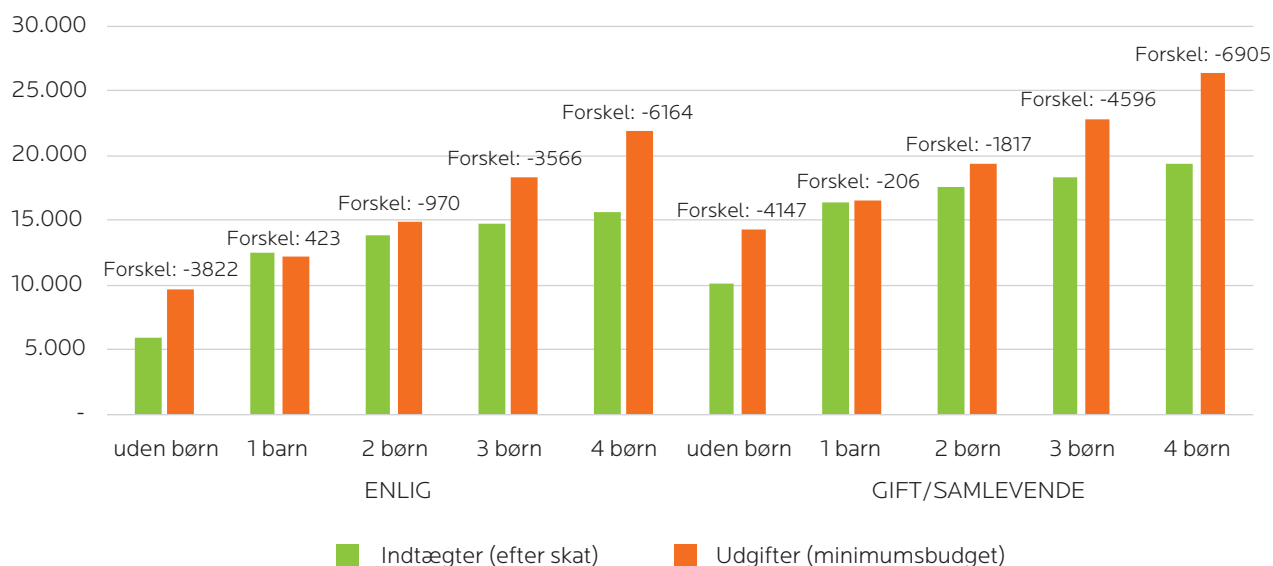
### ØKONOMIBEREGNING FOR DE STANDARDISEREDE EKSEMPLER

Vi har på baggrund af ovenstående antagelser beregnet indtægter<sup>58</sup> og udgifter<sup>59</sup> og sammenholdt disse for 10 forskellige familietyper: enlig uden børn, enlig med 1-4 børn, gift/samlevende uden børn samt gift/samlevende med 1-4 børn. Dette har vi gjort for to scenarier for opholdstid: 1) Familierne har været i Danmark i seks måneder, og 2) familierne har været i Danmark i to år. Beregningerne er illustreret i figur 10 for

familier, der har været i Danmark i seks måneder, og i figur 11 for familier, der har været i Danmark i to år.

Figureerne illustrerer indtægter efter skat (grønne søjler) over for de samlede udgifter (orange søjler), jf. Rockwool Fondens minimumsbudgetter. For stort set alle familietyperne er udgifterne større end indtægterne. Dvs. at familierne i disse beregnede eksempler ikke har nok indtægter til at dække deres udgifter (kun i et tilfælde

**FIGUR 11:**  
INDTÆGTER OG UDGIFTER FOR FORSKELLIGE FAMILIETYPES MED OPHOLDSTID PÅ TO  
ÅR, KR. PER MÅNED, 2018-PRISER



Note: Indtægter er opgjort efter skat. Alle beløb er fremskrevet til 2018-priser. Det antages, at familierne har opholdt sig i Danmark i to år. Desuden antages det, at enlige modtager et særligt børnetilskud. Forskellen er indtægterne fratrukket udgifterne.

Kilde: Københavns Kommune, borger.dk, Rockwool Fonden og egne beregninger.

ligger indtægterne en smule over udgifterne). Familiernes underskud svinger fra 9.762 kr. per måned for en enlig forsørger med fire børn, der har opholdt sig i landet i seks måneder, til 423 kr. per måned for en enlig med et barn, der har opholdt sig i landet i to år. Sammenholder vi de to scenarier for opholdstiden, ser vi, at underskuddene (forskellen mellem indtægter og udgifter) er større for en opholdstid på seks måneder end for en opholdstid på to år. Det skyldes, at de familier, der har været i landet i to år, har optjent ret til 33 procent børne-

og ungeydelse samt børnetilskud – mod de otte procent af børne- og ungeydelsen, som familierne har ret til efter seks måneder.<sup>60</sup> Den generelle tendens er, at underskuddet vokser med antallet af børn.

I det følgende uddyber vi økonomiberegningen for tre af de standardiserede eksempler med flere detaljer. Med afsæt i ovenstående har vi udvalgt tre eksempler, der hver repræsenterer en yderlighed eller et sted derimellem. Først gennemgår vi eksemplet med overskud

svarende til en enlig forsørger med et barn og en opholdstid på to år, dernæst et eksempel med det gennemsnitlige underskud for familier med to eller flere børn og en opholdstid på to år svarende til en familie med tre børn, og til sidst eksemplet med det største underskud svarende til en enlig forsørger med fire børn og en opholdstid på seks måneder.

#### **EKSEMPEL 1: ENLIG FORSØRGER MED ET BARN OG OPHOLDSTID PÅ TO ÅR**

Dette eksempel tager udgangspunkt i en enlig forsørger på 39 år og et barn på tre år. Derudover tager eksemplet udgangspunkt i, at familien har været i Danmark i to år. Tabel 3 opsummerer familiens økonomi opdelt på indtægter, udgifter, underskud samt forskel til Danmarks Statistiks indikator for relativ fattigdom (jf. boks 1).

Den enlige forsørger modtager 9.203 kr. per måned efter skat i integrationsydelse. Familien rammes af kontanthjælpsloftet og modtager derfor 2.215 kr. per måned i boligstøtte. Derudover modtager familien 33 procent af børne- og ungedydelsen samt børnetilskud, som de har optjent ret til efter to år, svarende til i alt 713 kr. for et barn. Eksemplet tager derudover også udgangspunkt i, at familien er berettiget til et særligt børnetilskud på 453 kr. per måned (hvis barnets anden forælder er ukendt eller gået bort). Samlet giver det indtægter på 12.583 kr. per måned.

Udgifterne svarer til Rockwool Fondens minimumsbudgetter for denne familietype, korrigeret for indbetaling til A-kasse. Her antages det, at familien bor på 70 kvadratmeter til en gennemsnitlig husleje for almennyttige boliger i Danmark. Det giver samlet et beskedent overskud på 423 kr. per måned. Med afsæt i minimumsbudgettet hænger familiens økonomi lige sammen, hvor overskuddet er betinget af, at familien er berettiget til det særlige børnetilskud. Sammenholder vi derimod deres indtægter med Danmarks Statistiks mål for relativ fattigdom (opgjort per måned for en familie med en voksen og et barn), ligger de 353 kr. under fattigdomsmålet. Havde familien fuld ret til børne- og ungedydelse samt børnetilskud ville dette skabe ekstra luft i familiens økonomi.



TABEL 3: Økonomiberegning for en enlig forsørger med et barn, kr. per måned, 2018-priser

|  |               |
|--|---------------|
| <b>A. INDTÆGTER</b>                              | <b>12.583</b> |
| Integrationsydelse efter skat                    | 9.203         |
| Boligstøtte                                      | 2.215         |
| Børne- og ungeydelse samt børnetilskud           | 713           |
| Særligt børnetilskud                             | 453           |
| <b>B. UDGIFTER (MINIMUMSBUDGET)</b>              | <b>12.160</b> |
| Bolig  | 4.540         |
| Supplerende boligudgifter (vand, varme, el)      | 1.005         |
| Forsikring                                       | 149           |
| Varige forbrugsgoder                             | 329           |
| Mad, drikke og dagligvarer                       | 2.610         |
| Beklædning og sko                                | 815           |
| Hygiejne og sundhed                              | 545           |
| Transport  | 914           |
| Fritid og kultur                                 | 1.254         |
| <b>FORSKEL TIL MINIMUMSBUDGET (A-B)</b>          | <b>423</b>    |
| <b>C. RELATIV FATTIGDOM (Danmarks Statistik)</b> | <b>12.936</b> |
| <b>FORSKEL TIL RELATIV FATTIGDOM (A-C)</b>       | <b>-353</b>   |

Note: Alle beløb er fremskrevet til 2018-priser. Relativ fattigdom er opgjort for en familie på to personer.

Kilde: borger.dk, Rockwool Fonden, Danmarks Statistik og egne beregninger.

### EKSEMPEL 2: ÆGTEPAR MED TRE BØRN OG OPHOLDSTID PÅ TO ÅR

Dette beregnede eksempel tager udgangspunkt i en familie med en mor på 39 år, en far på 45 år og tre børn i alderen tre til 11 år. Derudover tager eksemplet udgangspunkt i, at familien har været i Danmark i to år. Tabel 4 opsummerer familiens økonomi opdelt på indtægter, udgifter, underskud samt forskel til Danmarks Statistiks indikator for relativ fattigdom.

Som ægtepar og forsørgere er mor og far hver berettiget til 6.867 kr. per måned efter skat. I dette eksempel rammer ægteparret ikke deres kontanthjælpsloft og får derfor udbetalt 3.543 kr. per måned i boligstøtte, som de er berettiget til. Til gengæld rammes familien af optjeningsprincippet, hvad angår børne- og ungedydelse, og har kun ret til 33,3 procent af det fulde beløb, svarende til 1.019 kr. per måned for de tre børn. I alt giver det indtægter på 18.296 kr. per måned efter skat.

Familiens samlede udgifter er opgjort efter Rockwool Fondens minimumsbudget for denne familietype, korrigeret for A-kasse, hvor det antages, at familien bor på 100 kvadratmeter til en gennemsnitshusleje for almennyttige boliger. Der er indregnet stordriftsfordele. Det giver i alt udgifter på 22.892 kr. per måned. Samlet har familien i dette eksempel et månedligt underskud på 4.596 kr. Desuden ligger familien 5.586 kr. under Danmarks Statistiks indikator for relativ fattigdom (opgjort per måned for en familien på to voksne og tre børn). Konklusionen er, at familien ikke har indtægter nok til at dække et nødvendigt og beskedent forbrugsniveau. Familien rammes af optjeningsprincippet for børne- og ungedydelse. Havde familien fuld ret til børne- og ungedydelse, ville deres løbende underskud blive reduceret med knap 50 procent til 2.554 kr. per måned. Dette er dog stadig et betydeligt underskud på en løbende økonomi.

TABEL 4: Økonomiberegning for et ægtepar med tre børn, kr. per måned, 2018-priser

|  |               |
|--|---------------|
| <b>A. INDTÆGTER</b>                              | <b>18.296</b> |
| Integrationsydelse efter skat                    | 13.734        |
| Boligstøtte                                      | 3.543         |
| Børne- og ungeydelse                             | 1.019         |
| <b>B. UDGIFTER (MINIMUMSBUDGET)</b>              | <b>22.892</b> |
| Bolig  | 6.485         |
| Supplerende boligudgifter (vand, varme, el)      | 1.596         |
| Forsikring                                       | 149           |
| Varige forbrugsgoder                             | 554           |
| Mad, drikke og dagligvarer                       | 6.478         |
| Beklædning og sko                                | 2.168         |
| Hygiejne og sundhed                              | 972           |
| Transport  | 2.115         |
| Fritid og kultur                                 | 2.375         |
| <b>FORSKEL TIL MINIMUMSBUDGET (A-B)</b>          | <b>-4.596</b> |
| <b>C. RELATIV FATTIGDOM (Danmarks Statistik)</b> | <b>23.882</b> |
| <b>FORSKEL TIL RELATIV FATTIGDOM (A-C)</b>       | <b>-5.586</b> |

Note: Alle beløb er fremskrevet til 2018-priser. Relativ fattigdom er opgjort for en familie på fem personer.  
 Kilde: borger.dk, Rockwool Fonden, Danmarks Statistik og egne beregninger.

### EKSEMPEL 3: ENLIG FORSØRGER MED FIRE BØRN, DER HAR OPHOLDT SIG I LANDET I SEKS MÅNEDER

Det beregnede eksempel tager udgangspunkt i en familie med en enlig forsørger på 39 år samt fire børn i alderen tre til 13 år. Derudover tager eksemplet udgangspunkt i, at familien har været i Danmark i seks måneder. Tabel 5 opsummerer familiens økonomi opdelt på indtægter, udgifter, underskud samt forskel til Danmarks Statistiks indikator for relativ fattigdom.

Som enlig forsørger er man berettiget til den højeste sats, hvad angår integrationsydelse, svarende til 9.203 kr. per måned efter skat. Familien er derudover berettiget til boligstøtte og børne- og ungeydelse, men ikke børnetilskud, da familien ikke opfylder opholdskravet på et år. I forhold til boligstøtte er familien i dette eksempel berettiget til 3.991 kr. per måned, men dette overstiger sammen med integrationsydelsen kontanthjælpsloftet, og familien får derfor kun udbetalt 2.583 kr. per måned. I forhold til børne- og ungeydelse har familien efter seks måneder optjent ret til 8,3 procent af det fulde beløb og får samlet udbetalt 332 kr. per måned for de fire børn. Det giver i alt indtægter på 12.117 kr. per måned efter skat.

Familiens samlede udgifter svarer til Rockwool Fondens minimumsbudget for denne familietype, hvor vi har fratrukket forsikringsudgifter til A-kasse. Rockwool Fondens minimumsbudgetter antager, at en familie på

fem personer bor på 100 kvadratmeter, som er afspejlet i boligudgifterne. Boligudgifterne er i Rockwool Fondens minimumsbudgetter beregnet som et landsgennemsnit af huslejeudgifter til almennyttige boliger.<sup>61</sup> Derudover er der i udgifterne også taget højde for stordriftsfordele givet familiens størrelse. De samlede udgifter, jf. minimumsbudgettet, beløber sig til 21.879 kr. per måned for hele familien. Samlet giver det et underskud på 9.762 kr. per måned. Familiens indtægter kan således ikke dække udgifter til, hvad eksperter har vurderet, er et nødvendigt og beskedent forbrugsniveau. Familien i eksemplet ligger desuden 11.765 kr. under Danmarks Statistiks indikator for relativ fattigdom (opgjort per måned for en familie på fem personer).

På indtægtssiden er der to faktorer, der er afgørende for, at familien ender med så stort et underskud i forhold til minimumsbudgettet. Mest afgørende er, at familien på grund af sin opholdstid ikke har fuld ret til børne- og ungeydelse samt børnetilskud. Havde den fuld ret til børne- og ungeydelse og ordinært børnetilskud, ville underskuddet blive reduceret til 3.733 kr. per måned, og er familien i øvrigt berettiget til et særligt børnetilskud (hvis den anden forælder er ukendt eller gået bort), ville familiens økonomi løbe rundt (dvs. indtægter ville overstige udgifter). Eksemplet viser, hvor kritisk børne- og ungeydelse samt børnetilskud er, og hvor afgørende det særlige børnetilskud er for enlige forsørgere. Den anden faktor er kontanthjælpsloftet, der sætter en grænse for, hvad familien må få i boligstøtte.

TABEL 5: Økonomiberegning for en enlig forsørger med fire børn, kr. per måned, 2018-priser

|  |                |
|--|----------------|
| <b>A. INDTÆGTER</b>                              | <b>12.117</b>  |
| Integrationsydelse efter skat                    | 9.203          |
| Boligstøtte                                      | 2.583          |
| Børne- og ungeydelse                             | 332            |
| <b>B. UDGIFTER (JF. MINIMUMSBUDGET)</b>          | <b>21.879</b>  |
| Bolig  | 6.485          |
| Supplerende boligudgifter (vand, varme, el)      | 1.354          |
| Forsikring                                       | 149            |
| Varige forbrugsgoder                             | 569            |
| Mad, drikke og dagligvarer                       | 6.161          |
| Beklædning og sko                                | 2.223          |
| Hygiejne og sundhed                              | 840            |
| Transport  | 1.719          |
| Fritid og kultur                                 | 2.378          |
| <b>FORSKEL TIL MINIMUMSBUDGET (A-B)</b>          | <b>-9.762</b>  |
| <b>C. RELATIV FATTIGDOM (Danmarks Statistik)</b> | <b>23.882</b>  |
| <b>FORSKEL TIL RELATIV FATTIGDOM (A-C)</b>       | <b>-11.765</b> |

Note: Alle beløb er fremskrevet til 2018-priser. Relativ fattigdom er opgjort for en familie på fem personer.

Kilde: borger.dk, Rockwool Fonden, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Såfremt ej gældende, ville underskuddet blive reduceret med 1.400 kr. per måned.

#### 4.4 OPSUMMERING

Vi har i denne del af analysen foretaget økonomiberegninger, hvor vi sammenholder indtægter og udgifter for forskellige familietyper, der alle modtager integrationsydelse. Formålet med beregningerne er at vurdere, om familierne i de forskellige eksempler har nok indtægter i form af integrationsydelse, børne- og ungedydelse og boligstøtte til at dække udgifter svarende til et nødvendigt og beskedent forbrugsniveau, jf. Rockwool Fondens minimumsbudgetter. Beregningerne er lavet med udgangspunkt i eksempler på 10 forskellige familietyper, der har opholdt sig i landet i henholdsvis seks måneder og to år.

I stort set alle de beregnede eksempler er integrationsydelsen mv. ikke tilstrækkelig til at opretholde, hvad eksperter har vurderet til at være et beskedent og nødvendigt forbrugsniveau i Danmark. Dvs. at udgifterne overstiger indtægterne. Familiernes underskud svinger fra omkring 9.762 kr. per måned for en enlig med fire børn, der har opholdt sig i landet i seks måneder, til 423 kr. per måned for en enlig med et barn, der har opholdt sig i landet i to år. Den generelle tendens er, at underskuddet stiger med antallet af børn. Vi har derudover lavet en grundigere gennemgang af indtægter og udgifter i tre af de beregnede eksempler. Fælles for de tre eksempler er, at deres underskud ville blive reduceret betydeligt, hvis de havde fuld ret til

børne- og ungedydelse samt børnetilskud. Det understreger, hvor kritisk børne- og ungedydelse samt børnetilskud er for familier med børn, og hvor afgørende det særlige børnetilskud er for enlige forsørgere. Fælles for de tre eksempler er derudover, at familierne er under Danmarks Statistiks indikator for relativ fattigdom.

Vi ved fra kapitel 3, at der i 2017 var ca. 8.000 børnefamilier på integrationsydelse, som tilsammen har omkring 20.000 børn. Ifølge vores beregnede eksempler vil de fleste familietyper ikke have råd til et minimumsforbrug.

## KAPITEL 5

### LEVEVILKÅR, AFSAVN OG SOCIAL EKSKLUSION – TIDLIGERE UNDERSØGELSER

#### 5.1 INDLEDNING

For at få en forståelse for, hvilke konsekvenser det kan have at være på integrationsydelse, gennemgår vi i dette kapitel centrale forskningsresultater inden for forskning i fattigdom, afsavn og social eksklusion. Kapitlet, der er udarbejdet af VIVE, beskriver, hvad vi ved om sammenhængen mellem økonomisk fattigdom og materielle og sociale afsavn, og hvad der er med til at skabe social eksklusion. Samtidig beskriver kapitlet centrale begreber inden for forskning i fattigdom og afsavn, som anvendes i den følgende kvalitative analyse (kapitel 6). VIVE's forskning giver et kvantitativt indblik i omfanget af fattigdom, afsavn og social eksklusion i Danmark. Som det vil fremgå i det følgende, viser VIVE's forskning, at der på nogle områder kan identificeres et større omfang af social eksklusion og afsavn blandt borgere med indvandrerbaggrund sammenlignet med den øvrige befolkning. Fordi VIVE ser på en bredere gruppe af indvandrere og flygtninge, hvoraf nogle vil have mange økonomiske og sociale ressourcer, må det forventes, at omfanget af afsavn og social eksklusion er endnu større i gruppen af familier på integrationsydelse, som er genstand for denne undersøgelse. VIVE's undersøgelser udgør således en overordnet

ramme, som vi kan bruge som afsæt for det specifikke fokus på gruppen af nytilkomne flygtninge på integrationsydelse, der udgør målgruppen i denne undersøgelse.

#### CENTRALE BEGREBER<sup>62</sup>

I forskning i social ulighed i levevilkår står begrebet social eksklusion centralt. Med udgangspunkt i den engelske sociolog Ruth Levitas (Levitas m.fl., 2007) kan social eksklusion defineres som "helt eller delvist begrænsede deltagelsesmuligheder på forskellige områder af samfunds- og hverdagslivet for et individ, og at man ikke har mulighed for at tage del i sociale relationer og aktiviteter, som er almindelige for størstedelen af befolkningen" (Benjaminsen, Andrade og Enemark, 2017). Begrebet social eksklusion er baseret på en multidimensionel forståelse, der betoner, at social eksklusion er karakteriseret ved en ophobning af vanskelige levevilkår på flere forskellige livsområder og et samspil mellem forskellige risiko- og sårbarhedsfaktorer. Det gælder f.eks. et samspil mellem dårligt helbred (f.eks. fysiske og psykiske lidelser), langvarig eksklusion fra arbejdsmarkedet, dårlig økonomi, svagt socialt netværk og manglende deltagelse

i aktiviteter i civilsamfundet. Der vil ofte være tale om et samspil mellem eksklusion i forskellige arenaer af livet, der samtidig virker gensidigt forstærkende. Det er netop ophobningen af eksklusion på mange livsområder, der kendetegner den omfattende sociale eksklusion, der i forskningslitteraturen betegnes som "dyb eksklusion" (Bradshaw m.fl., 2004; Levitas m.fl., 2007). Samtidig betones med eksklusionsbegrebet samspillet mellem det individuelle og det samfundsmæssige niveau. Begrebet social eksklusion handler således ikke blot om manglende deltagelse i de nære sociale sammenhænge såsom familierelationer, sociale netværk og lokalsamfundet, men også om manglende deltagelse i samfundsmæssige sammenhænge såsom deltagelse på arbejdsmarkedet, i civilsamfundets aktiviteter og i politiske sammenhænge, f.eks. deltagelse i valg og i politiske organisationer.

Begrebet materielle og sociale afsavn benyttes til at karakterisere konsekvenserne af en vanskelig økonomisk situation og skal således ses i tæt relation til begrebet økonomisk fattigdom. Materielle og sociale afsavn er kendetegnet ved, at man af økonomiske grunde ikke besidder materielle goder eller ikke har mulighed for at deltage i sociale aktiviteter, som er almindelige i størstedelen af befolkningen. Det kan både gælde basale nødvendigheder såsom måltider og beklædning, og det gælder goder, som er almindelige i størstedelen af befolkningen såsom telefon og adgang til internettet. På den måde skal materielle og

sociale afsavn ikke blot ses i absolut forstand som fraværet af basale nødvendigheder, men også relativt i forhold til den almindelige levestandard i samfundet, herunder i forhold til at kunne deltage i almindelige sociale aktiviteter. Økonomisk fattigdom kan således både føre til materielle afsavn og begrænse mulighederne for social deltagelse, ved at man f.eks. ikke har råd til at invitere familie og venner på besøg eller ikke har mulighed for at deltage i aktiviteter uden for hjemmet.

## 5.2 UNDERSØGELSER AF SOCIAL EKSKLUSION OG MATERIELLE OG SOCIALE AFSAVN

Der er for nylig gennemført store landsdækkende undersøgelser af både social eksklusion og afsavn. I 2017 udgav SFI (nu VIVE) undersøgelsen "Fællesskabsmålingen" (Benjaminsen, Andrade og Enemark, 2017), der var en undersøgelse af social eksklusion i Danmark, og i 2015 udkom undersøgelsen "Fattigdom og afsavn" (Benjaminsen, Enemark og Birkelund, 2016), der belyste sammenhængen mellem økonomisk fattigdom og materielle og sociale afsavn. I det følgende vil vi se nærmere på resultaterne af disse undersøgelser med et særligt fokus på gruppen med indvandrerbaggrund sammenlignet med den øvrige befolkning.

Resultaterne af "Fællesskabsmålingen" viste, at mønstrene for social eksklusion i befolkningen generelt kan beskrives ud fra tre grupper: majoriteten, risikogruppen og de socialt udsatte. Majoritetsgruppen



udgør 78 procent af befolkningen og er kendetegnet ved en meget lav grad af sociale og helbredsmæssige problemer og meget få tegn på social eksklusion. Den udgør det store flertal af befolkningen, der i vid udstrækning er på arbejdsmarkedet og har en høj livskvalitet. Risikogruppen udgør 18 procent af befolkningen og er kendetegnet ved, at den i nogen grad har sociale og helbredsmæssige problemer, men dog ikke i et omfang, der markant nedsætter gruppens livskvalitet. Personer i risikogruppen har typisk tegn på social eksklusion på enkelte eller nogle få af de indikatorer, der måles i undersøgelsen, men dog ikke i et stort omfang. Gruppen af socialt udsatte udgør fire procent af befolkningen og har derimod tegn på omfattende sociale og helbredsmæssige problemer. Herudover er der tegn på social eksklusion på mange af de indikatorer, der indgår i undersøgelsen.

I "Fællesskabsmålingen" er gruppen af indvandrere og efterkommere opgjort under ét

ud fra et spørgsmål om, hvorvidt man har etnisk minoritetsbaggrund. Et væsentligt resultat af undersøgelsen var, at gruppen af indvandrere og efterkommere er overrepræsenteret i risikogruppen og blandt de socialt udsatte grupper, idet de to grupper tilsammen udgør næsten 35 procent i gruppen af indvandrere og efterkommere, mens de udgør ca. 20 procent blandt personer med dansk herkomst. Der er således en højere andel med tegn på social eksklusion i gruppen af indvandrere og efterkommere.

I afrapporteringen fra "Fællesskabsmålingen" er der ikke noget særligt fokus på gruppen af indvandrere og efterkommere. Til brug for indeværende undersøgelse har VIVE foretaget en analyse af svarmønstrene blandt indvandrere og efterkommere og personer med dansk herkomst på udvalgte indikatorer fra undersøgelsen.

**TABEL 6:** Fordeling på majoriteten, risikogruppen og de socialt udsatte borgere særskilt for indvandrere og efterkommere og personer med dansk herkomst, procent og antal

|                 | Indvandrere og efterkommere | Dansk herkomst | I alt |
|-----------------|-----------------------------|----------------|-------|
| Majoriteten     | 65,2                        | 79,5           | 78,2  |
| Risikogruppen   | 29,3                        | 17,2           | 18,3  |
| Socialt udsatte | 5,5                         | 3,3            | 3,5   |
| I alt           | 100,0                       | 100,0          | 100,0 |
| N               | 287                         | 1.997          | 2.284 |

**TABEL 7:** Andelen med subjektivt oplevede følelser af eksklusion i samfundet, særskilt for indvandrere og efterkommere og personer med dansk herkomst, procent og antal

|   | Indvandrere og efterkommere | Dansk herkomst | I alt | Sig. |
|---|-----------------------------|----------------|-------|------|
| Føler i høj eller nogen grad, at man bliver holdt uden for i samfundet                | 23,2                        | 11,4           | 12,6  | *    |
| Føler sig i mindre grad eller slet ikke værdsat og anerkendt af andre i hverdagen     | 7,0                         | 3,9            | 4,2   |      |
| Føler i høj eller nogen grad, at andre ser ned på en pga. indkomst eller jobsituation | 15,9                        | 10,5           | 11,1  |      |
| N   | 287                         | 1.997          | 2.284 |      |

Tabel 7 viser fordelingerne på spørgsmålene om subjektivt oplevede følelser af social eksklusion. Her ses det særligt, at der er en væsentligt højere andel på 23 procent blandt indvandrere og efterkommere, der i høj grad eller nogen grad føler, at de bliver holdt uden for i samfundet, sammenholdt med 11 procent i gruppen med dansk herkomst. Derimod er der ikke nogen signifikant forskel på andelen, der i mindre grad føler sig anerkendt og værdsat af andre i hverdagen, eller som føler sig set ned på på grund af deres indkomst eller jobsituation.

Der er i "Fællesskabsmålingen" også spurgt til helbredsmæssige forhold, herunder både fysisk og psykisk helbred. Der er ikke signifikante forskelle på de helbredsmæssige indikatorer, når vi sammenligner gruppen af indvandrere og efterkommere med gruppen med dansk baggrund. Således er det samme

andel på ca. 12 procent i begge grupper, der svarer, at de har et mindre godt eller dårligt helbred, og ligeledes ca. samme andel på 11-12 procent, der angiver at have en psykisk lidelse eller psykiske problemer. Der er endda umiddelbart noget lavere andele med en kronisk fysisk sygdom eller handicap og med fysiske smerter blandt indvandrere og efterkommere end blandt danskere, men forskellen er dog ikke signifikant og må umiddelbart blot tilskrives en lidt lavere gennemsnitsalder i gruppen af indvandrere og efterkommere.

Mens der ikke er væsentlige helbredsmæssige forskelle mellem danskere og indvandrere blandt respondenterne i "Fællesskabsmålingen", er der derimod betydelige forskelle på flere af indikatorerne for socialt netværk og sociale aktiviteter. Det ses af tabel 9, at det gennemsnitlige antal nære venner blandt

**TABEL 8:** Helbredsmæssige forhold, sæskilt for indvandrere og efterkommere og personer med dansk herkomst, procent og antal

|  | Indvandrere og efterkommere | Dansk herkomst | I alt | Sig. |
|--|-----------------------------|----------------|-------|------|
| Mindre godt eller dårligt helbred  | 12,2                        | 12,7           | 12,6  |      |
| Kronisk fysisk sygdom eller handicap                                       | 19,4                        | 27,4           | 26,7  |      |
| Fysisk smerte har vanskeliggjort dagligdag en hel del eller virkelig meget | 5,1                         | 8,3            | 8,0   |      |
| Psykisk lidelse eller psykiske problemer                                   | 11,4                        | 10,4           | 10,5  |      |
| N  | 287                         | 1.997          | 2.284 |      |

**TABEL 9:** Socialt netværk og sociale aktiviteter, sæskilt for indvandrere og efterkommere og personer med dansk herkomst, procent og antal

|   | Indvandrere og efterkommere | Dansk herkomst | I alt | Sig. |
|---|-----------------------------|----------------|-------|------|
| Gennemsnitligt <b>antal</b> nære venner   | 4,8                         | 6,9            | 4,5   | ***  |
| Øvrige sociale indikatorer, procent   |                             |                |       |      |
| Ikke haft familie eller venner på besøg inden for de seneste to måneder               | 18,8                        | 4,5            | 5,8   | **   |
| Ikke været på besøg hos familie eller venner inden for de seneste to måneder          | 16,9                        | 2,2            | 3,6   | **   |
| Ikke mødtes med familie eller venner uden for hjemmet inden for de seneste to måneder | 16,7                        | 9,7            | 10,4  |      |
| I mindre grad eller slet ikke i kontakt med naboer inden for de seneste to måneder    | 55,3                        | 34,5           | 36,5  | **   |
| I mindre grad eller slet ikke let at få nye venner                                    | 34,9                        | 22,5           | 23,7  | *    |
| I høj grad eller i nogen grad ensom   | 15,3                        | 11,0           | 11,4  |      |
| N   | 287                         | 1.997          | 2.284 |      |

indvandrere og efterkommere med ca. fem nære venner er lavere end blandt respondenter med dansk baggrund, der i gennemsnit har ca. syv nære venner. Samtidig er der en højere andel blandt indvandrere og efterkommere, der ikke har haft familie eller venner på besøg eller været på besøg hos familie og venner inden for de seneste to måneder. Der er også en højere andel blandt indvandrere og efterkommere, der ikke har kontakt med deres naboer, ligesom der er flere, der oplever, at det ikke er let at få nye venner. Selvom andelen, der føler sig ensomme, umiddelbart er lidt højere blandt indvandrere og efterkommere end blandt personer med dansk herkomst, er denne forskel dog ikke statistisk signifikant.

Ser vi på deltagelse i aktiviteter i civilsamfundet (tabel 10), er der en lavere andel af indvandrere og efterkommere end blandt

danskere, der er henholdsvis medlemmer af og aktive i grupper eller foreninger, mens det derimod er nogenlunde samme andel, der dyrker faste fritidsaktiviteter eller laver frivilligt arbejde. Der er en markant lavere andel af indvandrere og efterkommere, der stemte ved sidste folketingsvalg, hvilket dog også kan hænge sammen med, at en del indvandrere og efterkommere ikke har været stemmeberettigede på grund af udenlandsk statsborgerskab.

Endelig er der i "Fællesskabsmålingen" spurgt til, om respondenterne har oplevet afsavn af basale fornødenheder af økonomiske grunde (tabel 11), hvor der er spurgt til, om man ikke spiser tre måltider om dagen, ikke har købt lægeordineret medicin eller ikke har betalt boligudgifter af økonomiske grunde, ligesom der er spurgt til, om man mangler penge til

**TABEL 10: Deltagelse i aktiviteter i civilsamfundet, særskilt for indvandrere og efterkommere og personer med dansk herkomst, procent og antal**

|  | Indvandrere og efterkommere | Dansk herkomst | I alt | Sig. |
|--|-----------------------------|----------------|-------|------|
| Dyrker faste fritidsaktiviteter                    | 64,4                        | 66,3           | 66,1  |      |
| Laver frivilligt arbejde                           | 34,4                        | 36,0           | 35,8  |      |
| Deltager i beboeraktiviteter, beboermøder el.lign. | 38,6                        | 37,2           | 37,3  |      |
| Er medlem af gruppe eller forening                 | 27,1                        | 48,1           | 46,1  | ***  |
| Er aktiv i gruppe eller forening                   | 25,5                        | 42,4           | 40,8  | **   |
| Stemte ved sidste folketingsvalg                   | 40,4                        | 89,6           | 84,9  | ***  |
| N  | 287                         | 1.997          | 2.284 |      |

nødvendige dagligvarer sidst på måneden. Det er en forholdsvis lav andel, der rapporterer om disse basale afsavn, både blandt danskere og blandt indvandrere og efterkommere. Selvom andelene umiddelbart er lidt højere blandt indvandrere og efterkommere, er forskellene dog ikke statistisk signifikante.

I opgørelsen af andelene med afsavn blandt respondenterne i "Fællesskabsmålingen" skal det tages i betragtning, at disse andele er baseret på besvarelser for hele gruppen af respondenter på tværs af indkomslag. Det gælder både for gruppen af personer med dansk herkomst og indvandrere og efterkommere. For nærmere at indkredse, hvad der kendetegner omfanget af materielle og sociale afsavn blandt indvandrere og efterkommere, der tilhører lavindkomstgruppen, kan vi se på

resultaterne af en anden SFI-undersøgelse, nemlig undersøgelsen "Fattigdom og afsavn" fra 2016 (Benjaminsen m.fl., 2016) ("Afsavnsundersøgelsen"). Her blev omfanget af afsavn belyst for gruppen af økonomisk fattige, der blev sammenlignet med gruppen af økonomisk ikke-fattige.

"Afsavnsundersøgelsen" viste, at der på en del indikatorer var en lidt højere andel med afsavn blandt de økonomisk fattige indvandrere og efterkommere end i gruppen af økonomisk fattige personer med dansk herkomst. Eksempelvis havde 57 procent af de voksne økonomisk fattige indvandrere og efterkommere mindst fem af de 49 afsavn, der blev målt i undersøgelsen, mod 47 procent i gruppen af økonomisk fattige personer med dansk baggrund. Der var f.eks. flere blandt de økonomisk fattige indvandrere

**TABEL 11:** Andel med basale afsavn, særskilt for indvandrere og efterkommere og personer med dansk herkomst, procent og antal

|   | Indvandrere og efterkommere | Dansk herkomst | I alt | Sig. |
|---|-----------------------------|----------------|-------|------|
| Spiser ikke tre måltider om dagen, pga. økonomi                         | 7,4                         | 3,6            | 4,0   |      |
| Ikke købt lægeordineret medicin, pga. økonomi                           | 6,1                         | 2,5            | 2,8   |      |
| Ikke betalt boligudgift (hustleje, termin osv.) til tiden, pga. økonomi | 4,6                         | 2,0            | 2,3   |      |
| Mangler ofte penge til nødvendige dagligvarer sidst på måneden          | 13,4                        | 7,6            | 8,1   |      |
| N   | 287                         | 1.997          | 2.284 |      |

og efterkommere end blandt de økonomisk fattige personer med dansk herkomst, der ikke havde TV eller internet af økonomiske grunde, ligesom der var flere blandt de økonomisk fattige indvandrere og efterkommere, der ikke havde været til tandlæge inden for det seneste år af økonomiske grunde. Forskellene i omfanget af afsavn mellem henholdsvis personer med dansk herkomst og indvandrere og efterkommere var imidlertid langt mere markant i gruppen af økonomisk ikke-fattige. Her var der til sammenligning 35 procent af de økonomisk ikke-fattige indvandrere og efterkommere, der havde mindst fem af de 49 afsavn, mens det kun var tilfældet for 10 procent af de økonomisk ikke-fattige med dansk baggrund. Forklaringen er, at der er langt flere i gruppen af indvandrere og efterkommere, som befinder sig i den lavere del af indkomstfordelingen, uden dog at være klassificeret som økonomisk fattige ud fra den tidligere fattigdomsdefinition, hvor man skulle have en indkomst under 50 procent af medianindkomsten i mindst tre sammenhængende år for at blive betegnet som økonomisk fattig.

SFI's afsavnsundersøgelse belyste også omfanget af afsavn blandt børn i økonomisk fattige børnefamilier. Mens der på hovedparten af indikatorerne ikke var væsentlige forskelle på de økonomisk fattige børn i henholdsvis indvandrerfamilier og øvrige familier, var der nogle indikatorer, hvor der var en tydelig forskel. Særligt vedrørende boligforholdene var der markant flere af børnene i de økonomisk

fattige indvandrerfamilier, der ikke havde deres eget værelse. Både forældrene og børnene blev i undersøgelsen spurgt om børnenes afsavn. Ifølge forældrene i de økonomisk fattige indvandrerfamilier var det 40 procent, mens det var 47 procent af børnene, der selv angav, at de ikke havde eget værelse. Blandt de økonomisk fattige danske børn var det derimod kun tre procent, der ikke havde deres eget værelse, hvilket ikke var flere end blandt ikke-fattige danske børn. Den højere andel af børn uden eget værelse blandt børn med indvandrerbaggrund hænger formentlig både sammen med, at der generelt er flere børn i indvandrerfamilierne end i de danske familier, hvilket gælder både i de økonomisk fattige og ikke-fattige familier, samtidig med at tallene også afspejler de økonomisk fattige indvandrerfamiliers særligt vanskelige situation på boligmarkedet. Således afspejler tallene også, at en del økonomisk fattige indvandrerfamilier bor i det, man kan kalde "overbefolkede boliger". Undersøgelsen viste også, at fattige børn, der er indvandrere eller efterkommere, også i flere tilfælde mangler et sted at læse lektier, og opgørelserne fra afsavnsundersøgelsen viste endda, at ni procent af de økonomisk fattige børn af indvandrere og efterkommere ikke har deres egen seng.

#### GRUPPEN AF NYTILKOMNE FLYGTNINGE SAMMENHOLDT MED ØVRIGE FLYGTNINGE OG INDVANDRERE

Tidligere undersøgelser viser således, at der på nogle områder kan identificeres et højere

omfang af tegn på social eksklusion og på afsavn blandt borgere med indvandrerbaggrund sammenlignet med gruppen med dansk baggrund. Det gælder særligt et højere omfang af afsavn blandt indvandrere og efterkommere, der er økonomisk fattige eller i øvrigt befinder sig i den lavere del af indkomstfordelingen. Endvidere er der på nogle af de indikatorer, vi har set på, også en højere andel, der oplever tegn på social eksklusion, herunder en højere andel, der føler sig udenfor i samfundet, ligesom der også er tegn på et mindre socialt netværk og færre, der deltager i sociale aktiviteter, blandt indvandrere og efterkommere sammenlignet med gruppen af danskere. Det skal dog samtidig understreges, at det ikke gælder hele gruppen af indvandrere og efterkommere, og det skal her tages i betragtning, at der i gruppen med indvandrerbaggrund både er borgere med få ressourcer på forskellige områder, ligesom der også er personer med mange økonomiske og sociale ressourcer.

Hvor de undersøgelser, vi har inddraget, ser på omfanget af social eksklusion og på de materielle og sociale afsavn i en bredere gruppe af indvandrere og flygtninge, udgør gruppen af nytilkomne flygtninge på integrationsydelse en væsentligt mere specifik gruppe, som vi må forvente, på en del områder adskiller sig fra gruppen med indvandrerbaggrund i samfundet generelt. Først og fremmest har gruppen af nytilkomne flygtninge på integrationsydelse en væsentligt lavere indkomst end selve gruppen af

indvandrere på kontanthjælp generelt. Samtidig er det familier, der for nylig har fået deres liv i hjemlandet rykket op med rode og mistet meget af deres sociale netværk, ligesom mange må antages at have psykiske følger af de krigshandlinger, som de er flygtet fra. Det må således forventes, at omfanget af afsavn og social eksklusion er endnu større i gruppen af familier på integrationsydelse end blandt indvandrere og efterkommere generelt.

## KAPITEL 6

### FAMILIERNES OPLEVELSE AF DERES EGEN SITUATION

#### 6.1 INDLEDNING

I det følgende ser vi specifikt på gruppen af nyttilkomne flygtninge på integrationsydelse med henblik på at undersøge, hvilke konsekvenser det har for familierne af være omfattet af disse økonomiske vilkår. Analysen er baseret på interviews med organisationer, der arbejder med denne befolkningsgruppe, flygtningefamilier, der lever på integrationsydelse, og medarbejdere fra udvalgte kommuner. Således udgør analysen et specifikt, kvalitativt indblik i en afgrænset gruppes særlige forhold. Begreberne materielle og sociale afsavn og social eksklusion (beskrevet i foregående afsnit) bruges som en analytisk ramme for at forstå de udfordringer og vanskeligheder, der kendetegner familiernes levevilkår. Vi ser både på, hvad ydelserne betyder for familiernes forbrug, men også på de strategier, familierne anvender for at klare sig. Herudover ser vi på, hvad ydelsen betyder for deres deltagelse i samfunds- og hverdagslivet og for deres sociale relationer og aktiviteter. Vi berører endelig familiernes helbredsforhold, boligforhold, netværk og generelle trivsel.

#### INDTÆGTER FOR FAMILIER PÅ INTEGRATIONSYDELSE

Mange familier har ikke det fulde overblik over deres indtægter, og hvad de anvender deres penge til. Forbrug udgøres samtidig af en række private valg og prioriteringer og er derfor også et vanskeligt emne at spørge til. I det følgende beskriver vi familiernes indtægter, udgifter og forbrug baseret på kvalitative interviews. For at få et mere nøjagtigt og detaljeret overblik over, hvad familier på integrationsydelse får i ydelse, og konkrete beregninger af, hvordan økonomien i familier på integrationsydelse kan se ud, se kapitel 4.

Familiernes ydelser består af flere elementer, herunder en "hovedydelse", børne- og ungeydelse hver tredje måned samt boligstøtte. Herudover er det muligt for familierne at søge om enkeltydelser, herunder medicintilskud, hvilket dog ifølge de interviews, vi har lavet, ser ud til at være vanskeligt at få bevilliget. Familierne får endelig dækket deres transportomkostninger til deres sprogskole og praktiksteder i begge kommuner. Den enkelte families indtægt varierer alt efter antallet af forsørgere i familien, antallet af børn, i hvor høj grad familien har optjent ret til børne-



og ungeydelse, boligstøtten, de modtager, og hvorvidt de opfylder kravet om 225 arbejdstimer om året. Ud over de kommunale ydelser supplerer flere familier deres indtægter via deres store børn, som bidrager til familiens økonomi, hvis de har erhvervsarbejde.

### UDGIFTER

Familiernes faste udgifter omfatter udgifter til husleje, varme, el og vand. Hertil kommer udgifter til internet, licens og telefon. For familier med mindre børn indgår udgifter til vuggestue, børnehave eller andre pasningstilbud i de faste udgifter, en del har dog friplads eller betaler meget reducerede beløb. Af faste udgifter indgår herudover udgifter til transport, herunder bil for enkelte familiers vedkommende i landkommunen. Forsikring er endelig en fast udgift i nogle af familierne, dog ikke i alle, da dette i flere tilfælde vælges fra. Familierne har herudover i nogle tilfælde lån, de betaler af på hver måned, herunder lån i kommunen til etablering og/eller lån til indskud i deres bolig. Hertil kommer faste afdrag på større regninger, f.eks. tandlægeregninger, elregninger eller private lån. Alt efter indtægterne og omkostningerne på de enkelte poster ser budgetterne naturligvis forskellige ud. Afgørende for rådighedsbeløbet i familierne er bl.a. udgifterne til husleje, der for de familier, der er placeret i midlertidige boliger, er relativt lave (2.200 kr. om måneden per forsørger). Andre familiers husleje ligger på et mere "normalt leje" og udgør typisk mellem 6.000 og 8.000 kr. per måned.

### TO EKSEMPLER PÅ FAMILIERS BESKRIVELSE AF DERES UDGIFTER OG INDTÆGTER

Familierne er blevet bedt om at fortælle, hvordan deres udgifter og indtægter fordeler sig. I det følgende bringer vi to eksempler på, hvordan udgifter og indtægter ser ud i en familie på integrationsydelse med familiens egne ord.

En far med en hjemmeboende datter siger om familiens indtægter og forbrug (uden at medtage udgifter til mad): "Min kone og jeg får 6000 kr. udbetalt hver. Vi betaler 6000 kr. i husleje. De resterende 6000 kr. er til os begge. Vi betaler 450 kr. for el og forsikring om måneden. Vi betaler 400 kr. for internet og tv om måneden. Sammen betaler vi 350 kr. for mobiltelefonerne. Hvis jeg skal have cigaretter, er det mindst 20 kr. om dagen. Når jeg er på sprogskolen, køber jeg to kopper kaffe, det er 120 kr. om måneden. Det er mit personlige forbrug. Jeg har diskusprolaps og højt blodtryk. Derfor betaler jeg 500 kr. hver måned til medicin."

En anden far siger om familiens udgifter og nogle af de ting, han savner i forbindelse med madindkøb:

"Vi vasker i en fælles vaskekælder. Med sæbe og alt betaler vi 100 kr. om måneden for at bruge den. 200 kr. om måneden til, hvis man skal købe nye sokker, en ny bluse. Hvis noget går i stykker og skal repareres, er det yderligere 400 kr. Kaffe betaler vi 100 kr. for om måneden. Vi køber en stor æske med teposer for 35 kr.

om måneden. Vi anvender meget brød i vores madlavning. Det koster os 600 kr. om måneden. Smør, æg, yoghurt koster også. Næsten 300 kr. om måneden for os tre. Ris, bulgur, kikærter bruger vi omkring 400 kr. på om måneden. [...] Vi har ikke haft råd til at spise fisk i næsten seks måneder. Kød er på et minimum. To gange de sidste seks måneder har vi haft råd til at købe kylling. Resten af vores måltider er vegetariske. Salat, kartofler.”

## 6.2 FAMILIERNES AFSAVN OG STRATEGIER FOR AT KLARE SIG

Interviewene viser, at familierne tænker en del over, hvad de anvender deres penge til. En af de store poster på familiernes budget er naturligvis mad. For at begrænse madbudgettet er en af familiernes strategier en konsekvent jagt efter tilbud. Indkøb bliver planlagt efter, hvilke butikker der har varer på tilbud, eller hvornår varerne bliver sat ned. Kød og frugt købes f.eks. tæt på sidste udløbsdag. En mor til to siger f.eks.: ”Vi spiser ikke frugt, medmindre prisen halveres. Nogle gange er der bananer til 1 kr., der normalt koster 2,5 kr. Vi venter, til de koster 1 kr., og så går vi ind og køber.” En anden siger: ”Vi kigger på Nettos og Lidl's hjemmesider for at se, om der er nogen tilbud. Det er prisen, der bestemmer, hvad vi skal spise.” Ud over at handle i discountbutikker forsøger familierne at begrænse deres omkostninger ved at handle i særlige arabiske forretninger, der i nogle tilfælde både har billigere varer, men også varer i store mængder, f.eks. sække med ris på 10 kilo. En anden måde at begrænse forbruget er at undgå at købe

varer, der ikke er nødvendige. En kvinde siger om familiens indkøb: ”Jeg ved godt, at min mand har lyst til at købe mange ting, når han handler, men mange gange beder jeg ham om kun at købe de ting, vi mangler. Så hvis vi mangler auberginer, så er det kun det. Hvis vi skal have frugt, så kigger jeg, hvad fire bananer koster, og så køber jeg fire. Det handler om at få købt lige præcis til det måltid. Lige præcis de ingredienser, der skal til.” Herudover tænker familierne på, hvad der vil mætte hele familien, så børnene f.eks. ikke skal have noget andet mad efter måltidet. En mor siger: ”Altså vi er jo seks personer, så vi sørger for at købe noget, alle kan lide og kan blive mætte af, så vi ikke skal have noget igen. Så det er som regel ris eller kartofler. Det er det nødvendige.”

Samtidig med tilbudsjagt er der hos flere familier som nævnt en generel fokus på at købe billige varer for at minimere deres udgifter. Dette betyder f.eks. for en del af familiernes vedkommende et fravalg af kød, fjerkræ og fisk på daglig basis. En familie siger: ”Vi spiser ikke kød hver dag. En gang imellem. Måske to gange om ugen, for vi har ikke råd. Nogle gange spiser vi kylling eller andre ting, men vi spiser ikke kød hver dag. Nogle gange laver vi grøntsager uden kød. Nogle gange laver jeg dej til fladbrød, som man kan spise sammen med en kop te. Det kan være aftensmad en dag.”

Flere familier fortæller herudover, at den mad, de laver, er simpel. En familie siger f.eks., at de ”bliver mætte og spiser nok, men at kvaliteten er dårlig,” og en anden siger, at de kan spise

nok, men ikke det, de gerne vil spise. En enlig ældre kvinde siger: "Det er ikke altid, at jeg har mulighed for at købe i supermarkeder. Jeg tager til arabiske markeder, og jeg køber dåsemad. Det er billig mad."

Flertallet af de adspurgte familier fortæller, at de får tre måltider om dagen, og at de med integrationsydelsen kan købe mad nok til familien. En familie svarer f.eks. på spørgsmålet, om der er mad nok: "Der er ikke nogen, der går i seng sultne, men vi er ikke ligesom alle andre mennesker. Der er mange ting, vi ikke har råd til, men der er ikke nogen, der går sultne i seng."

Flere af de interviewede familier oplever dog afsavn af basale fornødenheder i form af for lidt mad. Enkelte familier fortæller eksempelvis, at de kun spiser to måltider om dagen af økonomiske grunde. En far fortæller, at han og hans hustru springer morgenmaden over for at skabe bedre økonomisk råderum til børnene. Han siger: "Hvis vi spiser af maden, altså mig og min hustru, så er der ikke nok til resten af ugen. Så vi har valgt, at det er børnene, der får det hele, og så springer vi morgenmaden over." En anden far siger, at selvfølgelig vil forældrene gerne spise mad tre gange dagligt, men at det er vigtigt at bruge pengene fornuftigt. Herudover angiver flere familier, at de spiser mindre i slutningen af måneden.

Ifølge en integrationskonsulent er nogle familier meget pressede og har svært ved at få mad på bordet. Et af de eksempler, vi hører

om, er en familie, der ikke havde mere mad i slutningen af måneden. Familien består af en enlig mor med syv børn. Moren havde svært ved at få økonomien til at hænge sammen, og børnene havde på det tidspunkt, hvor integrationskonsulenten bliver ringet op, ikke fået mad i flere dage. Integrationskonsulenten fortæller: "Vi bliver ringet op af den store dreng, der siger, at der ikke er noget mad i huset. Da vi tager derud, kan vi se, at der ikke er mere mad i køleskabet. De havde fået noget julehjælp, men de kunne ikke stege kødet, for de havde ingen olie. Moren havde ikke fået nogen børnepenge, og der er syv børn, der skal have mad på bordet. De fik noget overlevelseshjælp, men problemet er, at det jo ikke er en enkeltstående situation. Det er et blivende problem." Integrationskonsulenten fortæller videre, at kommunens mulighed i dette tilfælde er at tvangsfjerne børnene. Denne løsning er dog meget dyr og ifølge integrationskonsulenten heller ikke den rigtige løsning, når der ellers ikke er problemer i forhold til morens relation til børnene.

Ud over mangel på mad i hjemmet hører vi også eksempler på, at børnene ikke får mad nok med i skole. En integrationskonsulent giver et eksempel på en økonomisk presset familie, der ikke gav deres børn en tilstrækkelig stor madpakke med. Det drejede sig om to søstre, hvor den største fulgte den mindste i skole. Fordi det største barn vidste, at lærerne i det mindste barns klasse fulgte mere med i indholdet i børnenes madpakker, gav hun som regel sin søster sin egen madpakke og undlod

selv at tage mad med. Fordi hun ikke selv fik mad, besvimelede hun en dag i skolen, hvorefter integrationskonsulenterne blev indkaldt til møde med forældrene på skolen. På mødet kom det frem, at familien ikke havde råd til at give børnene mad nok med i madpakke.

I erkendelsen af, at nogle familier på integrationsydelse har svært ved at købe tilstrækkeligt med mad, er et af de aktivitetshuse, vi har interviewet, begyndt at samle overskudsmad ind fra supermarkeder, som de distribuerer til familierne, en aktivitet, der er særdeles populær. Aktivitetshuset har følt sig nødsaget til at indføre ordningen, fordi familierne har behov for det. Aktivitetshuset fortæller således, at de har ændret deres primære fokus fra at være integration af familierne til at sikre familierne basale fornødenheder som f.eks. mad og varmt tøj.

### TRANSPORT

Indkøb af mad og dagligvarer er den største post på budgettet, når de faste udgifter er betalt. En anden post på familiernes budget er udgifter til transport. En del familier får dækket deres udgifter til transport til sprogskole og praktikophold. Udgifter til transport herudover skal de dække selv. Ifølge interviewene er dette en udgift, som de forsøger at begrænse mest muligt. Familiernes udgifter til transport omfatter hovedsageligt nødvendig transport i forbindelse med f.eks. lægebesøg, fritidsaktiviteter og ture ud af hjemmet. En del familier nævner den nødvendige transport som en klar belastning og noget, der presser

familiernes økonomi. En far nævner f.eks., at han er blevet henvist til behandling på et sygehus, som ligger et stykke væk fra hans bopæl. Hvis han skal tage imod behandlingen, medfører det udgifter til offentlig transport, en transport, som han har svært ved at få råd til. En anden far nævner transporten til datterens bøjletandlæge som en belastning. De familier, som regelmæssigt går til sundhedskontroller eller lignende langt fra deres bopæl, er ekstra pressede, fordi der ikke kun er tale om en enkeltstående udgift, men en udgift af mere fast karakter. En far fortæller eksempelvis om sin datters behandling i en anden by end der, hvor de bor: "Men der kommer også de perioder, hvor vi er maks. pressede. Vores datter er døv, så hun skal tit til speciallæge i Næstved, og det er langt væk. Så skal vi bruge mange penge på transport." Ud over udgifter til ovennævnte transport har familierne også udgifter til transport i forbindelse med fritidsaktiviteter. Dette behandles i senere i rapporten.

### MEDICIN, FYSIOTERAPI MV.

En anden post på familiernes budgetter er medicin. Nogle af de interviewede familier har ikke udgifter til medicin ud over f.eks. almindelig håndkøbsmedicin som smertestillende piller. Andre har derimod tilbagevendende og faste månedlige udgifter til receptpligtig medicin. De familier, vi har interviewet, har medicinudgifter, der varierer mellem 200 og 800 kr. om måneden. Nogle af familierne får tilskud til medicinen af kommunen eller får dækket udgifterne via

enkelttydelser. Mange af familierne fortæller imidlertid, at de har fået afslag på deres ansøgninger om enkelttydelser til behandling og medicin. Flere familier nævner deres bekymring over udgifter til medicin. Andre fortæller om medicin, der er bestilt, men som de har undladt at hente. Medicin er således et basalt afsavn, som nogle familier oplever. En far fortæller, at han flere gange har søgt om tilskud til medicin, men fået afslag: "Bl.a. lider jeg af en sygdom, så jeg har infektion i maven omkring leveren, og jeg er blevet undersøgt, og lægerne har presset på i forhold til, at jeg skal have noget medicin, men jeg har ikke råd til at købe medicinen. De kan se, at det har udviklet sig til mit ansigt også, men jeg har ikke penge til medicinen." En anden mand fortæller, hvordan han har fået afslag på sin ansøgning om en enkelttydelse til at dække sine omkostninger til epilepsimedicin med begrundelsen, at "det kun er 110 kr."

Området med enkelttydelser er noget, som flere af de integrationskonsulenter, som vi har interviewet, omtaler som et problem. De fortæller, hvordan der er lang ventetid på at få svar på sagsbehandlingen, og at processen er kompliceret og rigid. Det betyder samtidig, at integrationskonsulenterne bliver nødt til at hjælpe familierne med at udfylde ansøgningerne. Ud over at selve ansøgningsproceduren kan være vanskelig og ofte ender med afslag, kan der også opstå problemer, hvis en person har ansøgt om en enkelttydelse i forbindelse med en behandling, og sygdommen udvikler sig til noget akut,

inden ansøgningen om enkelttydelse er blevet færdigbehandlet. En integrationskonsulent beretter:

"Jeg havde en mor her den anden dag, som havde knækket en tand, og den havde været rodbehandlet før i Syrien, og det var bare helt galt, så det var begyndt at rådne i hele tandkødet ... og det lugtede. Så kom hun her på kontoret og sagde: 'Jeg ved ikke, hvad jeg skal gøre?' Hun følte, at hun skulle overbevise mig om sådan: 'Se, hvor dårligt jeg har det.' Så vi ringede, og jeg fortalte, at det var akut, men: 'Nej, det kunne hun ikke, for hun venter på enkelttydelse.' Så det kan de ikke [få hjælp til]. Hvis der opstår noget akut, og de tager til tandlægen, så skal de selv betale. Det går ikke, hvis de ikke har fået svar på deres enkelttydelse."

Samtidig med at nogle helt må undlade indkøb af receptpligtig medicin, er indkøb af medicin i andre familier noget, der afvejes. En far fortæller, at de altid forsøger at prioritere børnene, også når de er syge. Han overvejer imidlertid alligevel medicinindkøb til børnene to gange: "For mig er det hårdt, når en af mine børn eller min kone bliver syg, for jeg bekymrer mig også over, hvad der kommer af udgifter til det og medicin, der kommer på grund af den sygdom. Sidst min datter var syg, spurgte jeg ind til prisen på medicinen, før jeg købte den. [...]. Det er jeg nødt til, fordi jeg i første omgang føler mig forpligtet til at give dem noget mad at spise. Jeg har noget medicin, som jeg ikke tager, og det samme har min kone."

Den medicin, vi kan holde til at undvære, det undværer vi for at prioritere børnene.”

Ud over medicin er fysioterapi eller anden delvist selvbetalt behandling en anden udgift på budgettet, som familierne har svært ved at afholde. Flere familier fortæller, at de har måttet udsætte behandlinger på bl.a. fysioterapi. Der er herudover eksempler på behandlinger, som familierne ikke har råd til og derfor ikke har gennemført.

Ud over fysioterapi kan f.eks. tandbehandling være en udgift, som familierne må prioritere fra. En kvinde, vi har talt med, fortæller, at hun har gået til behandling hos en tandlæge på grund af smerter i munden. Hun fik tilskud til behandlingen og aftalte en afdragsordning med tandlægen, hvor hun hver måned skulle betale 800 kr. Dette har dog ikke været muligt for hende at betale hver måned, og hun har derfor måttet opgive at færdiggøre behandlingen. Kvinden har fortsat smerter og blødninger i munden og er ked af, at hun ikke har mulighed for at få den behandling, hun har brug for: ”Det er mange små ting, der skal behandles. Og hvis det ikke bliver behandlet, så er der behov for en stor behandling. Hvis man ikke laver de små ting, så bliver det stort efterhånden.”

Et andet eksempel, vi hører om, er anskaffelse af briller. Med familiernes begrænsede indkomst er briller for nogles vedkommende for stor en post. En far fortæller f.eks., at han gerne ville købe briller til sin datter og havde

forstået, at hun kunne få det gratis via et særligt tilbud hos den lokale optiker. Da han fandt ud af, at tilbuddet kun gjaldt personer under 12 år, måtte han imidlertid opgive indkøbet af briller, på trods af at datteren havde brug for dette hjælpemiddel.

Udgifter til fysisk træning er også noget, integrationskonsulenterne giver eksempler på som en problematik især for personer, som kunne have gavn af det på grund af f.eks. depression. En integrationskonsulent siger: ”Jeg har f.eks. den her enlige mor, og hun er blevet ramt af en depression. Så sad vi til møde, og sagsbehandleren sagde sådan: ’Nu skal du begynde at finde noget, hvor du har tid til dig selv. Du kan eventuelt gå i fitness.’ Men det er der bare ikke råd til. Hvis der overhovedet er råd til noget, så er det børnene, de prioriterer først og fremmest, og det betyder jo også, at de ikke rigtig laver noget.”

Sidst, men ikke mindst hører vi også fra nogle af de organisationer, som arbejder med at behandle traumatiserede flygtninge, at deres patienter er begyndt at udeblive fra behandlingen på grund af udgifterne til transport og et voksende økonomisk pres på familien.

#### **INDKØB AF MØBLER, BEKLÆDNING OG ANDRE BRUGSGENSTANDE**

Mange af familierne benytter muligheden for at købe genbrugsvarer. Møbler, cykler, tæpper, køkkenting købes på genbrug. Herudover benytter familierne sig af gratistilbud, f.eks. via

gratissider på Facebook, lokale initiativer med indsamling og gratis distribution af møbler mv. Indkøb af nye ting holdes på et minimum.

Hvad tøj og sko angår, køber forældrene fortrinsvis tøj til sig selv på genbrug. De køber også genbrugstøj til børnene, men i mindre grad end til sig selv, bl.a. fordi de vil undgå, at børnene skiller sig for meget ud. At forældrene afstår indkøb af nye ting til sig selv og prioriterer børnenes behov, er et generelt mønster i mange af interviewudsagnene. Vintertøj er en stor post på budgettet, som kan være svær for familierne at klare økonomisk. En integrationskonsulent siger om indkøb af vintertøj: "Altså de har råd til at betale husleje og spise, men alt ud over det, det har de ikke råd til. Vintertøj f.eks., det er der ingen, der har råd til." Et lokalt aktivitetshus med flygtninge som målgruppe samler derfor vintertøj ind i et vist omfang og distribuerer det til de berørte familier.

Andre materielle afsavn, som nogle familier nævner, er bl.a. cykler til børnene. Ud over at det at have en cykel er en praktisk foranstaltning, er det også noget, som børnenes klassekammerater har, og dermed et parameter, hvor børnene sammenligner sig med andre børn, der ikke er på integrationsydelse. En far fortæller f.eks., at de har forsøgt at anskaffe en cykel til deres barn, fordi barnet havde et stort ønske om det. Familien købte en brugt cykel til 100 kr., men de efterfølgende reparationer af cyklen var dog svære for familien at betale. Herudover

manglede cyklen en lås, som de også havde svært ved at betale. Cyklen står derfor p.t. i kælderen uden at blive brugt.

En anden post på familiernes budget er udstyr til børnenes skolegang. Også her må familierne ofte prioritere udgifter fra. En mor fortæller f.eks., at hun gerne ville købe en skoletaske til sit barn, men at hun havde været nødsaget til at anvende børnepengene i sin almindelige økonomi. Et afsavn, der også nævnes, er muligheden for at give børnene en computer, som de kan anvende i skolen. I de øvre klasser i folkeskolen og i gymnasiet er en computer ofte en del af elevernes standardudstyr. Det forudsættes, at børnene har deres egen computer til at skrive noter og lave skriftlige opgaver – i skolen og hjemme. I nogle tilfælde låner skolerne en computer til eleverne, men ikke alle. En integrationskonsulent fortæller, at hun har søgt om en enkeltydelse til en stor dreng, der havde behov for en computer til sin skolegang, en ansøgning, de fik afslag på. Integrationskonsulenten er frustreret over afslaget, fordi en computer i hendes optik er et reelt behov i skolen. Hun siger: "Han skulle bruge en computer til at studere og til, at forældrene kunne gå på e-Boks og lignende. Men han fik et nej til enkeltydelsen. Men jeg synes bare, at man skal have øje for, at en computer er et redskab, som de skal bruge."

Et gennemgående træk i forhold til indkøb af materielle ting er, at forældrene ofte er tvunget til at sige nej til børnenes ønsker. Afsavnene omfatter ikke kun strengt nødvendige ting

som f.eks. vintertøj til børnene, skoleudstyr og lignende, men også ting, som forældrene ønsker at glæde og adspire deres børn med. Et eksempel er legetøj til børnene, som forældrene gerne vil købe, men synes, det er vanskeligt at betale. En forælder til fire børn siger om indkøb af legetøj: "[Legetøj] er en af de ting, børnene opsøger, når vi er ude. Der prøver jeg at få dem igennem butikken, så de ikke får øje på legetøjet [...]. Jeg har ikke råd til at købe til den ene og vælge de andre fra." En anden far siger, at han ville ønske, han kunne købe noget til børnene, noget sødt, en kage eller lignende, men at disse "overraskelser" ofte må prioriteres fra.

### LÅN SOM STRATEGI

Samtidig med at familierne forsøger at tilpasse sig de lave ydelser ved hele tiden at være bevidste om deres forbrug og forsøge at bruge mindst muligt, anvender familierne også en mere proaktiv strategi i form af forsøg på at skaffe flere penge. Strategierne er ofte kortsigtede. I interviewmaterialet er der således en række eksempler på, at familierne låner hos hinanden, låner hos familie og venner og/eller køber ting på kredit. Nogle af lånene bliver typisk tilbagebetalt, når de hver tredje måned modtager børne- og ungeydelse, men andre lån hober sig op til mere langsigtet gæld, hvor hensigten er afbetaling, når familien er i arbejde. En far til fire børn siger: "Altså de første 14-15 dage indtil midten af måneden strækker vi den. Vi er stadig pressede, men vi strækker den og prøver at købe alt det, vi skal have. Så det hele er der, men de sidste to uger

af måneden ... Altså hvis du spørger alle de venner, vi har, så vil de alle sammen sige, at de har givet eller lånt mig penge. Jeg skylder så mange folk penge. Jeg er blevet nødt til at låne 100 kr. dér og 200 kr. dér bare for at overleve, indtil vi når slutningen af måneden [...]. Jeg har lånt, hvis skolen eller institutioner har krævet et eller andet til børnene. Hvis børnene f.eks. skal have gummistøvler, så har jeg været nødsaget til at låne af folk. Altså institutionen presser lidt på. Det er blevet koldt, og mine børn skal have flyverdragter og gummistøvler og alle de her ting, der er brug for, men jeg kan simpelthen ikke. Jeg har ikke pengene."

En integrationskonsulent fortæller om en enlig mor, der skulle betale et nyt sygesikringskort, der kostede 200 kr. Det var den 20. i måneden, og moren havde ikke 200 kr. tilbage til resten af måneden og kunne derfor ikke betale for det. Da integrationskonsulenten spørger, hvad familien gør resten af måneden, fortæller moren, at hun har handlet stort ind, og at hun ellers bare vil låne af nogen og betale tilbage, når hun får sin næste ydelse.

Andre har som omtalt mere kortsigtede lånestrategier i form af indkøb af varer på kredit. En far i en familie med fire børn siger: "Den eneste ting, der kan få det til at løbe rundt, er, at vi har en bazar i nærheden, der gerne vil låne os til mad. Vi betaler dem tilbage over børnepengene, og det er den eneste måde, vi kan få det til at hænge sammen på. Altså vi køber på kredit ikke. [...] Men det giver et enormt pres, fordi mange gange har vi jo et



stort beløb ude ved købmanden, og så beder han om, at vi skal betale jævnlige af på vores gæld.”

Afdragsordninger er også en strategi, som familierne benytter sig af. En sagsbehandler siger: ”Man kan sige, at de hele tiden er i gæld. Hvis der kommer en elregning, så har de ikke råd til at betale den fulde regning på 2.000 kr. Så skal de lave en afdragsaftale over tre gange, og når de så har betalt den, så kommer den nye regning. Så er der boliglån på 12.000 kr., som de efter de første to år skal starte med at betale tilbage. Som regel kan de overkomme at betale maks. 200 kr. om måneden. De kommer aldrig ud af det.”

Eftersom familierne ofte ikke har mulighed for at stifte gæld på normale vilkår ved f.eks. at gå i banken, benytter de sig, ud over de ovennævnte strategier, også af andre alternative lånemuligheder. En integrationskonsulent fortæller f.eks., at en far bad hende om at hjælpe ham med at optage et kviklån, hvilket hun dog afslog: ”De låner penge af hinanden for at overleve, og så er det jo en ond cirkel, for så skylder de jo. Og der er også nogle, der er begyndt at optage de der minilån.” Hun fortæller videre, at hun tidligere har kendt til burmesiske familier, der betalte penge ind hver måned til en fælles kasse og på den måde lavede deres egen private bank, som de kunne låne fra.

Det kan dog være vanskeligt at skabe rum i budgettet til at spare op, så man efter-

følgende kan få mulighed for at låne eller som familie selv at spare op til større udgifter. En integrationskonsulent fortæller bl.a., at en familieførøgelse kan være en stor udgift for disse familier, som ofte er kommet til Danmark uden ret mange ejendele. I forbindelse med en forestående fødsel kan de således have problemer med at finde penge til de udgifter, der er forbundet med køb af børnetøj og babyudstyr. I en enkelt sag søgte integrationskonsulent kommunen om en enkeltydelse til en familie, hvor kvinden snart skulle føde, så de kunne købe nogle af de mest nødvendige ting. Familien fik dog afslag på ansøgningen med henvisning til, at de selv måtte spare sammen til det kommende barn. Ifølge integrationskonsulenten er dette dog vanskeligt. Hun siger: ”Familierne har ikke mulighed for at spare sammen. Det er jo her, hele humlen er. De ved, at der kommer et barn om et halvt år, men hvordan skal de lægge noget til side, når der ikke er noget at lægge til side af?”

### OPSUMMERING

Interviewene viser, at familiernes økonomiske omstændigheder har en række forskellige konsekvenser, herunder betydning for de indkøb, de foretager (og ikke foretager), og dermed for deres prioriteringer. Familierne forvalter deres økonomi omhyggeligt og tænker en del over, hvad de anvender deres penge til, og hvordan de kan begrænse deres udgifter. På trods af denne omhyggelige forvaltning medfører økonomien afsavn, herunder basale afsavn. Mens flertallet af

de interviewede familier siger, at de med integrationsydelsen kan købe mad nok til at mætte familien, fortæller enkelte af de interviewede familier, at de mangler penge til mad sidst på måneden og/eller springer måltider over. Interviewene viser herudover, at udgifter til vintertøj, skoleudstyr og medicin udgør en udfordring. Flere familier giver herudover udtryk for, at det kan være vanskeligt at dække omkostninger til f.eks. fysioterapi eller til transport i forbindelse med konsultationer hos speciallæger. Samtidig med at familierne forsøger at tilpasse deres forbrug til den økonomiske situation, de befinder sig i, viser materialet, at nogle også anvender en mere proaktiv strategi i form af lån hos familie og bekendte, ligesom de i perioder er afhængige af køb på kredit.

### 6.3 SOCIALE AFSAVN

I det følgende vil vi se nærmere på, hvad familiernes økonomiske situation betyder for deres aktiviteter og handlinger. Vi ser i den forbindelse særligt på, hvad integrationsydelsen betyder for forældrenes og børnenes sociale liv, og de sociale afsavn, som ydelsen afføder. Når vi taler om sociale afsavn, henholder vi os til VIVE's indledende definition af afsavn forstået som det forhold, at man må undlade eller er udelukket fra at foretage handlinger eller aktiviteter eller opnå goder, man har behov for, fordi man ikke har tilstrækkelige ressourcer. Disse afsavn skal ikke ses i absolut forstand som fraværet af basale nødvendigheder, men relativt i forhold til den almindelige levestandard i

samfundet, herunder i forhold til at kunne deltage i almindelige sociale aktiviteter. Her er det dog vigtigt at pointere, at man ikke er enten "indenfor" eller "udenfor" i forhold til deltagelse i sociale aktiviteter, men at det er et samspil mellem en række faktorer, som vanskeliggør eller begrænser den sociale deltagelse (VIVE, 2017).

#### TURE OG AKTIVITETER MED FAMILIEN

Interviewmaterialet viser, at mange af familierne oplever sociale afsavn i form af begrænset deltagelse i sociale aktiviteter. Familiernes sociale afsavn hænger bl.a. sammen med deres begrænsede transportbudget. En række af de interviewede familier fortæller, at de undlader at bruge penge til transport, som ikke er nødvendig, og at de sidder meget derhjemme. Flere siger i den forbindelse også, at de selv keder sig, og at børnene keder sig. De ville gerne bevæge sig mere rundt, hvis de havde råd til det, og besøge forskellige steder i Danmark. En mor til tre børn siger: "Vi er næsten altid hjemme. Vi går ikke nogen steder. Hvis vi skal ud, skal vi jo bruge penge på transport, og vi er jo fire." En anden siger om deres sommerferie, hvor de har været hjemme: "Vi har ikke råd [til at tage nogen steder hen]. Lige meget, hvad vi foretager os, så koster det penge [...]." Noget tilsvarende lyder fra en far, vi har interviewet, om familiens sommerferie: "Vi har lyst til at planlægge et eller andet. Men vi har ikke råd til det. Børnene keder sig og er kede af det." Ifølge flere af de integrationskonsulenter, vi har talt med, er familiernes afsavn i forhold til at kunne bevæge sig rundt ret tydelige. En integrationskonsulent

siger f.eks., at hendes indtryk er, at mange familier ikke har råd til at tage på en tur til en naboby og foretage sig noget sammen. Hun siger: "Det tror jeg ikke, de har råd til. Så de er ligesom bundet til at være der, hvor de nu er, i f.eks. weekender og ferier." Det samme hører vi fra et aktivitetshus med flygtninge som primær målgruppe. Ifølge aktivitetshuset er familiernes sociale aktiviteter uden for huset stærkt begrænsede. Aktivitetshuset siger: "Det der med at tage ud og møde nogen, gå en tur i naturen, tage toget eller besøge venner, tage børnene med på skovtur. Der er simpelthen ikke råd til det. Hverken til transporten eller at pakke den her madkurv."

Ifølge interviewmaterialet føler forældrene sig pressede af børnenes ønsker. Børnene hører dels, hvad deres kammerater foretager sig, og/eller ser reklamer for forskellige ting i aviser eller fjernsyn. Børnenes ønsker kan f.eks. være at tage i svømmehallen, tage ud og spise, få takeawaymad eller besøge en forlystelsespark. Interviewene viser, at disse ønsker ofte ikke kan imødekommes eller kun kan imødekommes i begrænset omfang.

En far siger om nogle af de ting, han kunne ønske sig, at de kunne gøre som familie: "Vi kan ikke købe slik eller dessert. Vi kan ikke tage på en restaurant og spise. Det vil koste penge. Vi kan ikke tage på museum, fordi det vil koste penge. Biograf vil koste dig penge. Det er svært nok for mig at drikke en kop kaffe på en café, fordi det koster mig. Eller gå i zoologisk have. Vi kan ikke bevæge os ud af byen."

Det forhold, at familierne foretager sig få ting i deres fritid og er meget hjemme, er som nævnt noget, som de interviewede integrationskonsulenter bemærker. En integrationskonsulent, vi har interviewet, fortæller, at hun i stedet for at tage ud til familierne på familiebesøg i nogle tilfælde inviterer familien til at komme op på kommunen, så de har en anledning til at komme ud af deres hjem, og for at forhindre, at de isolerer sig. Hun siger: "Nogle gange prøver jeg faktisk at få dem herop, i stedet for at jeg er på familiebesøg, og så siger de: 'Det var rigtig rart at være her.' Så føler de, at de har været på udflugt [...]. Men ja, de isolerer sig."

### KONTAKT MED FAMILIE, VENNER OG NABOER

Ud over ture ud af huset og aktiviteter i familien afføder den lave ydelse også begrænset mulighed for deltagelse i nære sociale sammenhænge som f.eks. samvær med familierelationer.

Problemer med at dække udgifter til transport betyder eksempelvis, at familierne i en række tilfælde må undlade at besøge andre familiemedlemmer eller venner. En far fortæller, at hans søn bor i Aalborg, og at han kun har været der en gang (selvom han bor under 200 kilometer væk). Han fortæller, at hans kone (sønnens mor) er meget ked af, at de er i samme land uden at kunne ses regelmæssigt.

Interviewene viser, at ydelsen også har konsekvenser for andre sociale aktiviteter,

f.eks. kontakt med naboer og andre familier i området. En familie siger f.eks., at de har sagt nej til besøg af naboen, fordi de ikke havde nogen møbler i stuen. En anden familie fortæller, at de gerne vil mødes med danske familier, og at de ved ankomst var blevet tilbudt at komme i kontakt med en dansk "netværksfamilie". Familien fandt dog efter to møder ud af, at kontakt med en netværksfamilie ville blive en for stor belastning for dem økonomisk, fordi det bl.a. betød, at de skulle invitere netværksfamilien hjem til sig. De siger: "Vi skal jo invitere dem og lave mad eller et eller andet. Eller så snakkede vi om, at vi skulle ud og gå en tur. Men jeg har jo børn, der måske gerne vil have en is eller noget. Så der fandt vi ud af, at det kan jeg simpelthen ikke, for det er svært for mig at sige nej, når vi er ude. Så jeg ved ikke, hvordan vi skulle gøre det, så lige nu er det på pause, for vi kan ikke klare det økonomisk."

Mødregrupper er en anden social sammenhæng, som kan være vanskelig at deltage i. Selvom selve deltagelsen er gratis, kan transporten udgøre en for stor udgift. En integrationskonsulent siger f.eks., at hun har en mor, som hun har prøvet at få til at deltage i en mødregruppe, men at denne fravalgte at deltage på grund af udgiften til transport.

En anden problemstilling er familiernes mulighed for at takke ja til andres invitationer og f.eks. deltage i festlige aktiviteter. Dette kan være vanskeligt, fordi der er en forventning om, at man som deltager i begivenheden

medbringer en gave. Ifølge flere udsagn opleves det som et afsavn at sige nej til en festlig begivenhed på grund af økonomien. En interviewperson siger f.eks., at det at sige nej til sociale arrangementer på grund af økonomien får ham til at føle sig isoleret og i en "boble": "En af de store ting er, at man ikke kan tage imod invitationerne til fødselsdag eller bryllupper, fordi det betyder, at man skal medbringe en gave. Det har vi ikke råd til. Nogle gange prøver vi at minimere vores daglige forbrug af mad for at spare lidt. Det betyder, at vi ikke spiser tre gange om dagen. Det presser os ud i social isolation, fordi vi ikke kan deltage."

Spørgsmålet om at skabe luft i budgettet til f.eks. gaver i forbindelse med festlige lejligheder udgør således en problemstilling. En række udsagn indikerer dog, at selvom det er en økonomisk belastning, er det noget, som familierne prioriterer i videst mulige omfang og f.eks. løser ved at finde en brugt ting eller en billig, simpel ting.

Integrationsydelsen har også betydning for familiernes egne muligheder for at fejre mærkedage i familien og invitere familiemedlemmer og eventuelle andre til begivenheden. Når forældrene f.eks. skal holde fødselsdag for deres egne børn, fortæller flere, at de vælger at holde fødselsdagen i familien, men forsøger at undgå en større invitation af personer udefra.

### BØRNENES MULIGHED FOR AT DYRKE FRITIDSINTERESSER

De lave ydelser, familierne modtager, har også konsekvenser for andre områder af familiernes hverdagsliv, bl.a. børnenes mulighed for at dyrke forskellige fritidsinteresser. Undersøgelsen viser, at kommunerne understøtter muligheden for gratis fritidsaktiviteter i et vist omfang, og at frivillige indsamlinger også giver børnene mulighed for at deltage i fritidsaktiviteter og købe udstyr. Sportsklubber tilbyder herudover i nogle tilfælde gratis adgang til børnene.

På trods af de gode initiativer er der dog flere familier, der fortæller, at det er vanskeligt for dem at betale for deres børns fritidsaktiviteter, og at børnene må undlade fritidsaktiviteter. I interviewmaterialet er der således eksempler på, at børn f.eks. må stoppe til fodbold, når tilskuddet ophører, eller at det kan være svært at finansiere de udgifter, der er relateret til fritidsaktiviteten, f.eks. sko og beklædning. En far siger om familiens råderum i forhold til sønnens mulighed for at gå til fodbold: "Det er jo ikke et problem at melde ham til, men efter det skal han også have en trøje og sko og alle de der ting, og det har vi ikke råd til, så vi spurgte, om det var noget, de ville støtte op omkring, så har hun sagt, at kommunens pengekasse er helt tom nu, så de kan ikke hjælpe os. Så de går ikke til noget." En integrationskonsulent siger enslydende: "Jeg har f.eks. en mor, som lige har meldt sin søn til fodbold, men hun har ikke råd til at give ham udstyr. Så hun har trukket ham ud. Drengen er virkelig ked af det."

### BØRNENES MULIGHED FOR AT DELTAGE I AKTIVITETER I SKOLEREGI

Familiernes økonomi spiller ydermere en rolle i forhold til børnenes deltagelse i sociale aktiviteter i skolen. Flere integrationskonsulenter fortæller, at familierne har svært ved at få råd til at sende børnene på ture med skolen eller til fødselsdage efter skoletid. Således trækker familierne sig tilbage fra fællesskabet på grund af deres økonomi. En integrationskonsulent siger: "Deres økonomi rækker ikke langt. [I stedet for at deltage] finder de på en masse undskyldninger. Jeg har en pige, der skal på hyttetur her til april, og jeg tror, det var omkring 700 kr., men moren tænker allerede nu: 'Hvordan skal jeg få råd til det som enlig mor?' Så der er rigtig mange ting, hvor de ikke kan være med, og hvor det faktisk kommer til at påvirke integrationen, fordi de hellere vil trække sig tilbage." En anden aktivitet i skoleregii er lege- og madgrupper, hvor børnene på skift kommer hjem til hinanden for at spise og lege. Ifølge en integrationskonsulent er dette ofte nogle aktiviteter, familierne trækker sig fra på grund af deres økonomiske situation. Der er også eksempler på, at børnene ikke selv ønsker at deltage, fordi det vil udstille familiens økonomiske situation. En integrationskonsulent giver et eksempel på et barn, som ikke ønskede at deltage i en madgruppe, fordi hun syntes, familien boede grimt. Familien havde ikke noget spisebord, og det syntes barnet, var skamfuldt. Barnet mente også, at det ville give nogle fejlagtige associationer til, hvordan familien havde levet deres liv i Syrien. For at undgå denne – i barnets optik – skamfulde

situation ville barnet derfor hellere være fri for, at andre børn fra klassen skulle besøge hendes hjem.

En anden skolerelateret udgift, der nævnes af en integrationskonsulent, er familiernes bidrag til de såkaldte klassekasser. Selvom der ofte kun er tale om et forholdsvis lavt beløb som f.eks. 200 kr. per år, kan en sådan udgift udgøre et problem for familierne. En integrationskonsulent fortæller derfor, at de i nogle tilfælde har henvendt sig sammen med familien og bedt om at betale et reduceret beløb: "Det er jo lidt delikat, fordi vores familier gerne vil bidrage, og de er ikke specielt glade for at skulle sige, at de ikke kan betale [...]. Det er nedværdigende for familien." På denne måde kommer familien også her til at placere sig på kanten af fællesskabet i klassen, selvom de ikke ønsker det.

Forældres deltagelse i fælles skolearrangementer i børnenes klasser kan også være vanskeligt, hvis dette indebærer, at man som forælder eksempelvis skal medbringe en ret mad eller en kage. En integrationskonsulent giver et eksempel på en mor, der overvejede at framelde sig et fællesarrangement. Hun siger: "Altså de kan jo ikke deltage. Der er jo en masse arrangementer. Jeg har en mor nu, der er blevet inviteret til et skolearrangement, og der skal man enten bage eller have en ret med, og der var hun ude i sådan: 'Okay, hvad er den billigste kage at bage så?' Men så blev det mere til: 'Ej, måske skal jeg bare slet ikke tage af sted.' Det var faktisk det, der var årsagen."

Ud over deltagelse i individuelle fritidsaktiviteter kan det at gå i klub eller i en skolefritidsordning være et økonomisk problem for familierne. Familierne tilbydes dog ofte nedsatte ydelser eller i særlige tilfælde friplads.

### BØRNS FRAVÆR I SKOLEN

Flere udtalelser fra integrationskonsulenter viser, at familiernes økonomi i nogle tilfælde har indflydelse på børnenes skolegang. Der er således flere eksempler på, at børnene påtager sig et delansvar for familiernes økonomi og tager erhvervsarbejde i et sådant omfang, at det går ud over deres skolegang. Ifølge en integrationskonsulent er det, at børnene føler sig tvunget til at bidrage til familiernes økonomi, en tendens, de er begyndt at se, efter at ydelserne er blevet reduceret: "Ja så er der nogle af de børn, der kan arbejde med avisomdeling. De vil hellere prioritere arbejde end skole. Nogle gange kan de være så pressede, at de ved det, når der kommer regninger og sådan. Jeg havde en knægt, der sagde, at så skulle han bare arbejde ekstra, og så ville han ikke i skole." Ifølge integrationskonsulenten har arbejdet en uheldig indflydelse på hans skolegang: "Han dropper ikke skolen. Han er bare super fraværende og ikke helt med. Jeg kan godt høre på ham, at der er rigtig mange ting, som han har glemt. Noget af det danske [...]. Han skipper gerne skole, hvis han kan tjene nogen penge." En anden dreng, hun har kendskab til, arbejder også en del for at bidrage til familiens økonomi, særligt efter at familien

har fået reduceret deres ydelser i forlængelse af 225-timersreglen. Hun siger: ”Jeg prøver at guide ham til, at han selvfølgelig skal tage i skole, og fortæller ham, hvorfor det er vigtigt. Og at det er hans fremtid. Så har jeg prøvet at have ham med til en vejleder og i ungdomsskolen, og så synes han, at det lyder fint. I uge to kommer der så nogle regninger, så mister han håbet igen.”

### OPSUMMERING

Vi har i det foregående set på, hvilke sociale afsavn familiernes økonomiske vilkår kan medføre. Vi har bl.a. set på, hvordan integrationsydelsen begrænser børnenes mulighed for at deltage i fritidsaktiviteter og aktiviteter i skoleregi, og at store børns arbejde kan gå ud over deres skolegang. Herudover begrænser økonomien familiernes sociale aktiviteter såsom at besøge andre eller modtage besøg. Vi ser – i tråd med VIVE's forskning – en sammenhæng mellem økonomisk fattigdom og sociale afsavn, ligesom vi ser en sammenhæng mellem økonomisk fattigdom og social eksklusion forstået som begrænset mulighed for at tage del i sociale relationer og aktiviteter, der er almindelige for størstedelen af befolkningen.

### 6.4 BOLIGFORHOLD

Når nyttilkomne flygtninge tildeles opholdstilladelse i Danmark, fordeles de rundt til landets kommuner. Herfra er det ifølge integrationsloven den enkelte kommunes pligt at anvise den nyttilkomne flygtning en permanent bolig, **når det er muligt**, jf.

integrationslovens § 12, stk. 1. Kan kommunen imidlertid ikke anvise en permanent bolig, der er til at betale for den enkelte, skal kommunen anvise en midlertidig bolig.<sup>63</sup> Det er dog ikke yderligere defineret, hvad der menes med, **når det er muligt**, hvilket betyder, at der ikke er nogen øvre grænse for, hvor længe kommunerne må lade flygtninge bo i de midlertidige boliger, og at der i praksis kan være tale om år, før kommunen finder en egnet permanent bolig. En boligsocial medarbejder i den ene af kommunerne fortæller, at flygtninge kan komme til at bo i midlertidige boliger i op til to-tre år.

Ud af de to kommuner, vi har talt med i denne undersøgelse, har den ene kommune i de fleste tilfælde kunnet finde passende permanente boliger til de flygtninge, den har modtaget, hvorimod den anden kommune primært har kunnet finde midlertidige boliger, fordi der i kommunen ikke findes nok egnede boliger, som kan betales på et budget baseret på integrationsydelsen. Vi er i vores undersøgelse ikke stødt på problemer med boligforholdene i de permanente boliger, ud over at disse boliger naturligt nok er dyrere, hvorfor de kan være en stor post på familiernes begrænsede budget. Dette afsnit vil derfor også tage udgangspunkt i de problemstillinger, vi igennem interviews med både familierne og de kommunale medarbejdere, har oplevet, der er forbundet med de midlertidige boliger.

Når kommunerne er ude af stand til at finde tilstrækkelige egnede boliger, som kan betales

med et budget baseret på integrationsydelsen, er de nødsaget til at finde alternative måder at huse flygtninge midlertidigt. I de to kommuner, som vi har undersøgt, er behovet bl.a. blevet imødekommet ved at inddrage lejemål, der ikke tidligere er blevet brugt til beboelse, f.eks. tidligere butikslokaler. Derudover inddrages større lejligheder, hvor flere personer og/eller familier kan bo og deles om køkken og bad. Sidst, men ikke mindst har flere kommuner valgt at imødekomme behovet for billige boliger ved at inddrage tomme kommunale bygninger såsom nedlagte plejehjem, skoler, hospitalsafdelinger, gamle kontorbygninger mv. Her indrettes det ofte sådan, at hver enlig eller familie har sit eget værelse og deles om fælles køkken og bad. I den ene kommune har de imidlertid været så pressede i forhold til boligfaciliteter, at en tidligere hospitalsafdeling er blevet indrettet, så enlige delte værelse.

### BOLIGSTANDARDEN

I undersøgelsens bykommune har man bl.a. boligplaceret flygtninge midlertidigt i et område med ungdomsboliger, der stod for at skulle totalrenoveres. Ifølge en integrationskonsulent i kommunen var grunden til, at boligerne skulle totalrenoveres, at "der er mug, råddent og svamp i nogle af lejlighederne." Lejlighederne stod derfor også alle tomme, da kommunen modtog "en bølge af flygtninge," som så er blevet midlertidigt placeret i bygningerne. Flere af kommunens egne medarbejdere stiller sig da også kritisk over for boligstandarden i ungdomsboligerne, en integrationskonsulent siger f.eks.:

"Vinduerne kan ikke lukke, så dem må de tape med gaffatape. De går jo alle sammen og venter på at få en bolig, men der er ingen tilgængelige boliger, som det ser ud lige nu." Spurgt ind til, hvad vedkommende synes om denne boligstandard, lød svaret: "Altså lad mig sige det lige ud. Så er det virkelig ringe," og en kollega supplerer: "Dem, jeg har, som er i midlertidige boliger, det er under al kritik. Der er virkelig koldt. Det føles, som om der er vinduer åbne. Alle mulige ting, der skal ordnes. Nogle, der ikke havde varmt vand i perioder, nogle, der havde svamp. Hvad har der mere været ... Der har været lidt af hvert."

De midlertidige boliger er altså i dette tilfælde gamle, slidte og med en række skavanker, der gør dem dårligt egnede til at huse familier. Flere af de integrationskonsulenter, vi har interviewet, beretter, hvordan de har haft viceværten tilkaldt for at få udbedret forskelligt såsom skimmelsvamp og tætning af vinduerne. Men på grund af kommunens fremtidige planer om en gennemgribende reovering af ejendommene er det begrænset, hvilke fejl og mangler der bliver udbedret ved boligerne. Som en af medarbejderne siger: "Det var ikke alt, de ville fikse, fordi de ved godt, at det hele skal reoveres."

### PLADS

En anden problematik, der er forbundet med de midlertidige boliger, og som ofte opstår, når den enkelte flygtning opnår familiesammenføring og i de fleste tilfælde får kone og børn til Danmark, er pladsmangel.



Kommunernes boliganvisningsforpligtelse omfatter nemlig ikke familiesammenførte, men udelukkende den, der har opnået opholdstilladelse. Dvs. at hvis en kommune har midlertidigt boligplaceret en flygtning i en etværelseslejlighed, har de ikke nogen forpligtelse til at ændre boligvilkårene, når f.eks. kone og børn ankommer til Danmark. På trods af at kommunen i denne situation ikke er forpligtet til at ændre familiens boligsituation, fortæller en boligsocialmedarbejder, at kommunen hjælper ved at genhuse familien i noget større. Boligsocialmedarbejderen fortæller, at dette bl.a. gøres for at undgå, at der er for mange, der deles om ét køkken, og at et værelse beboet af to enlige pludselig skal udvides med hele den enes familie. Derudover fortæller han, at de forsøger at omplacere dem på grund af risikoen for bl.a. skimmelsvamp: "Vi står i et problem, når ægtefællen og så tre børn står her ... på et værelse. [...] Det, vi hører meget, er fugtproblemer og skimmelsvamp i lejlighederne. Det sker, når der er for mange personer sammen på meget lidt plads."

Generelt bor mange af familierne dog mange mennesker på meget begrænset plads. En syrisk familie med fire børn fortæller her om deres boligforhold: "Helt fra starten har vi haft problemer med vores hjem. Det her er to rum, der er blevet lagt sammen. Det ene rum er lille, og det har vi brugt til opbevaring. Det andet rum er så der, hvor vi skal være alle seks. Vi går op ad hinanden, og det er en rigtig skidt måde at bo. Forestil dig fire børn, der skal have plads til at lege og bevæge sig. Det var helt umuligt,

og vi var hele tiden bange for, at de skulle komme til skade eller slå sig, fordi alle vores ting er i et lille rum. Vi har råbt højt om det her og er rigtig kede af, at vi lever på den her måde. Alle [instanser] har sat sig sammen, og vi har sagt, at vi ikke kan leve på den her måde, fordi børnene har det rigtig dårligt. Ved hjælp fra vores sagsbehandler har vi nu fået tilbudt noget nyt, hvor vi får tre rum. Det er vi rigtig glade for."

Dette er også et problem, som flere af de interviewede integrationskonsulenter fortæller om. En siger her om familiernes boligforhold i de før omtalte ungdomsboliger, som den ene af de to kommuner benytter sig af: "I ungdomsboliger har du typisk et værelse, og så har du et køkken/alrum. Der er lidt forskel på, hvordan de er. Men f.eks. har vi en familie på seks med en baby på vej, der bor på et værelse og et køkken/alrum." En anden integrationskonsulent fortæller: "Min kollega har en familie, hvor de er fem børn. Der må den ene dreng sove ude i køkkenet på en drømmeseng."

### PRIVATLIV OG STØJ

Som allerede nævnt er der flere kommuner, som har valgt at inddrage tomme kommunale bygninger til etablering af boliger, hvor mange bor sammen og deles om køkken og bad. Disse forskellige deleboliger har dog skabt en række konflikter bl.a. i forhold til manglende privatliv og støjgener.

Bl.a. fortæller en etiopisk familie, som bor i nogle tidligere hospitalsbygninger, hvordan

larmen fra de andre beboere gør det vanskeligt for dem at sove om natten: "Hovedproblemet er manglende privatliv. Det fungerer ikke her. Vi kan ikke sove om aftenen, selv i dagtimerne er det svært at sove her."

Derudover gør den ofte meget begrænsede boligplads, og det at nogle familier kun har et værelse i alt, det også svært for forældrene at lave noget, efter at børnene er lagt i seng. En syrisk mor, som er alene i Danmark med sine tre børn, beskriver her, hvordan hun både prøver at undgå at larme og bruge lys, når børnene er lagt i seng: "Jeg kan ikke efterlade dem alene [...]. Jeg er altid med dem. Når de sover, slukker jeg lyset. Nogle gange tænder jeg et lille lys, men ellers sidder jeg i værelset med dem."

Problemstillingen angående privatliv er herudover meget tydelig for de enlige, der i nogle tilfælde placeres på et dele værelse uden at kende hinanden i forvejen. Forskellige sengetider, sociale relationer og andre behov gør, at denne ordning er meget upopulær blandt de enlige. En boligsocialmedarbejder siger om problemet i forhold til privatliv: "Jamen det er, at de skal bo sammen med en anden, de ikke kender. Sove samme sted og opholde sig samme sted. Nogle går tidligt i seng, og nogle går sent i seng. [...] Nogle vil gerne have gæster, og nogle vil ikke have gæster. Det er to personer, der ikke kender hinanden, der skal lære hinanden at kende på så lidt plads."

### UTILFREDSHED OG UTRYGHED

Som det allerede er fremgået af dette kapitel, er der en række omstændigheder ved familiernes boliger, der bliver problematiseret af både familierne selv og de kommunale medarbejdere. Som vi skal se i det følgende afsnit, er der også nogle, som føler sig utrygge ved boligforholdene og udtrykker stor utilfredshed. Den syriske kvinde, der er nævnt i foregående afsnit, bor alene med sine tre børn på henholdsvis et, fire og fem år på en nedlagt skole. Familien bor på ét værelse, har dele køkken på den anden side af gangen og toilet og bad i kælderen. Da vi snakkede med hende, var hun og børnene de eneste, der boede på etagen og derved også de eneste, der benyttede sig af toilet og bad i kælderen. Indflytningen af flere familier og enlige var på dette tidspunkt dog allerede planlagt. Generelt syntes kvinden at bekymre sig over, at familien snart ville komme til at bo med en masse fremmede. Herudover bekymrede hun sig over turene til toilettet i kælderen: "Lige nu går børnene alene til toilettet, og der er kun én adgang til toilettet, og det er både til mænd, kvinder, drenge og piger. Når der er fremmede folk, så bliver det ikke nemt for både mig og børnene. [...] Jeg kan ikke efterlade dem alene. Hvis jeg skal i køkkenet, så skal de med. Hvis jeg skal på badeværelset, så skal de med."

### MIDLERTIDIGHED

Det fremgår endvidere af datamaterialet, at mange af dem, vi har snakket med, både flygtninge og kommunale medarbejdere, oplever, at selve midlertidigheden i

boligsituationen er et problem, idet det gør det sværere at falde til, når man ved, at det blot er et spørgsmål om tid, før man skal videre. Et par med en dreng på ni år, som bor i den før omtalte hospitalsbygning, fortæller her, hvordan det midlertidige i deres situation betyder, at deres søn er tilbageholdende med at opbygge relationer til nye venner: "På det her hospital er han meget alene. Han har ikke nogen venner. Derfor går han til basketball to gange om ugen, hvor han møder nogle venner. [...] Han ved, at det her sted ikke er for altid [...]. Han kan ikke lide det her sted."

Denne problematik blev også fremhævet af flere af de kommunale medarbejdere, vi snakkede med. Her fortæller en integrationskonsulent: "Dem, der bor i midlertidige boliger, de er dybt frustrerede og vil gerne vide, hvornår de har mulighed for at få noget permanent, fordi de ved, at de skal flytte på et eller andet tidspunkt. Jeg havde en familie, der nærmest ikke engang gjorde det hyggeligt at være derhjemme, fordi de tænkte, at de alligevel skulle flytte lige om lidt. De havde så boet der et år på et tidspunkt, og der hang ikke et ur på væggen, og der var ingen billeder. Jeg havde fundet en drømmeseng til dem, og så havde de en lille sofa, og ellers var der bare et fjernsyn. De havde heller ikke noget skab, så deres ting stod bare sådanovre i et hjørne, fordi de gik med en følelse af, at de skulle videre snart."

De interviewede kommunale medarbejdere fremhæver også, at boligforholdene og

midlertidigheden står i vejen for, at boligen kommer til at danne ramme om familiens og særligt børnenes sociale relationer og netværk. En kommunal medarbejder beskriver bl.a., at boligforholdene kan medvirke til, at børnene ikke ønsker at invitere andre børn med hjem, fordi de er kede af deres boligforhold (se også kapitel 6 om sociale afsavn). Denne problematik resulterer også i, at de kommunale integrationskonsulenter må påtage sig noget af arbejdet med at støtte op om, at børnene opbygger gode relationer og kan tage del i sociale netværk. En af de kommunale medarbejdere beskriver således, hvordan hun var med til at yde støtte, første gang en af hendes familier havde børnenes venner på besøg derhjemme: "Men de andre børn, da de kom ind i de her små hjem. Altså de børn er jo ikke vant til det. Så de satte sig ned på gulvet og græd. De blev helt forskrækkede. [...] Jeg tror bare, at de blev chokerede over at komme ind i et hjem, der bare var så småt, og lugten var anderledes selvfølgelig. Der var mange flere mennesker, og så var det hele mast sammen på et værelse. De kunne bare slet ikke genkende noget. De gik lidt i panik. Så det var meget godt, at jeg var der til at trøste, og så kunne jeg snakke med deres forældre bagefter. Der var jo ikke nogen, der har gjort noget forkert. Kontrasten er bare så stor, at de der børn ikke var forberedt på det."

Som det fremgår af dette kapitel og uddragene fra vores interviewmateriale, er der mange familier, der i større eller mindre grad oplever problemer med deres nuværende

boligsituation. Ydermere kan det tilføjes, at rigtig mange af familierne har nået at bo forholdsvis mange forskellige steder i den korte periode, de har været i Danmark.

### OPSUMMERING

Interviewmaterialet viser, at familiernes økonomiske situation medfører problematikker i forhold til familiernes boligforhold. Et konkret problem er nogle af de anviste boligstandard, herunder problemer med råd, svamp og utætte vinduer. Et andet problem er pladsforholdene i nogle af de tildelte boliger med eksempler på, at familier på seks deler en etværelsesbolig med køkken/alrum. De undersøgte kommuner benytter sig herudover af midlertidig indkvartering i kommunale bygninger, hvor flere familier skal deles om bad og køkken. Dette afføder særskilte problemstillinger som f.eks. manglende privatliv og kritisable støjforhold.

### 6.5 TRIVSEL OG MENTAL SUNDHED

Ifølge VIVE's definition er der en række risiko- og sårbarhedsfaktorer, der kan føre til social eksklusion, og således tale om en ophobning af vanskelige forhold på forskellige livsområder. Vi har i det foregående berørt en række af disse faktorer, nemlig dårlig økonomi, eksklusion fra arbejdsmarkedet og manglende deltagelse i civilsamfundet. Et svagt socialt netværk og dårlige helbredsforhold i form af fysiske og psykiske lidelser kan imidlertid også spille ind i forhold til social eksklusion. Dette behandles i det følgende.

For at kunne beskrive familiernes trivsel og mentale sundhed tager vi udgangspunkt i relevant forskning på området og supplerer dette med familiernes subjektive udlægninger. Herudover ser vi på familiernes oplevelse af deres sociale netværk.

### FORSKNING OM FLYGTNINGES MENTALE SUNDHED

Flygtninge har generelt et dårligere psykisk helbred end den øvrige befolkning og er i større risiko for at udvikle psykisk sygdom. Det fremgår af et notat om flygtnings mentale sundhed fra Center for Udsatte Flygtninge (Center for Udsatte Flygtninge, 2016), som er baseret på et omfattende litteraturstudie af international forskning på området. Ifølge notatet kan oplevelser i hjemlandet og under flugten og forholdene i eksillandet påvirke flygtnings helbred på både kort og langt sigt. Forskningen på området viser, at otte til 25 procent af flygtninge i højindkomstlande lider af depression. Der er ifølge forskningen en række risikofaktorer fra før, under og efter flugten, der relaterer sig til mental sundhed og psykisk sygdom blandt flygtninge.

Risikofaktorerne viser, at de sociale omstændigheder i eksillandet har betydning for flygtnings mentale sundhed. Særligt følgende risikofaktorer har relevans for denne undersøgelse:

- Manglende socialt netværk og adskillelse fra familie
- Socioøkonomisk status og adgang til beskæftigelse
- Udfordringer med kulturel tilpasning

Mange flygtninge er ved flugten blevet adskilt fra familiemedlemmer, venner og bekendte. I vores interviewgruppe er alle familier på nær én blevet familiesammenført. Langt de fleste familier er imidlertid blevet adskilt fra deres udvidede familie, og mange har familiemedlemmer, der stadig befinder sig i krigsplagede områder, hvilket medfører stor bekymring og ængstelighed. Desuden har mange af de familier, vi har snakket med, et begrænset socialt netværk og mangler således de støttemuligheder, som familie og venner udgør for de fleste. Dette, viser forskningen, "påvirker flygtninges mentale helbred negativt og bidrager til stress og psykiske problemer" (Center for Udsatte Flygtninge, 2016).

Som beskrevet indledningsvist i dette kapitel lever de familier, vi har interviewet, på den laveste sociale ydelse, hvilket er forbundet med både materielle afsavn og social eksklusion. Derudover er langt de fleste arbejdsløse, mens et fåtal er i praktikforløb. Enkelte er i ordinært lønnet arbejde, men grundet kontanthjælpsloftet fører dette ikke til en stor ændring af familiens samlede økonomi. Disse omstændigheder er både ifølge forskningen på området samt vores interviewpersoners

udsagn en negativ stressfaktor, som påvirker familiernes trivsel.

Udfordringer i forhold til kulturel tilpasning kan ligeledes udgøre en stressfaktor, der påvirker familiernes trivsel negativt. Mange af vores interviewpersoner berettede om, at de, med henvisning til deres begrænsede danskundskaber, ikke havde fået et job, de ellers havde haft udsigt til. En anden udfordring med kulturel tilpasning, som flygtninge ifølge forskningen kan støde på, med negativ påvirkning af deres mentale sundhed til følge, er oplevet diskrimination. Blandt de familier, vi har snakket med, er det dog et fåtal, der personligt har oplevet diskriminerende situationer. Nogle giver dog udtryk for, at den store, ofte negative offentlige og politiske omtale, der er af flygtninge som gruppe, kan være frustrerende.

Som det fremgår af forskningen på området og kommer til udtryk i vores interviews, er der mange aspekter, der samlet er med til at påvirke det enkelte individs eller den enkelte families trivsel og mentale sundhed. I det følgende vil vi komme nærmere ind på nogle af de bekymringer og frustrationer, som vores interviewpersoner giver udtryk for, og som de fremhæver, når vi spørger ind til deres trivsel.

### WHO'S TRIVSELSINDEKS

Det at snakke med en fremmed om ens fysiske og psykiske velbefindende kan for mange være grænseoverskridende, og emnerne kan være vanskelige at spørge ind til. Derfor

valgte vi at benytte os af WHO's trivselsindeks som et redskab til at komme til at tale med familierne om deres trivsel. WHO-5 er et trivselsindeks, der består af fem spørgsmål om, hvordan den enkelte har følt sig tilpas i de seneste to uger. Til hvert spørgsmål er der seks svarmuligheder, som rangerer fra "hele tiden" til "på intet tidspunkt". Et spørgsmål lyder f.eks.: "I de sidste to uger har min dagligdag været fyldt med ting, der interesserer mig." Den adspurgte skal så svare ud fra én af de seks svarmuligheder. Ud fra svarene på de fem spørgsmål giver trivselsindekset et mål for den enkeltes trivselsniveau. Indekset skal ikke i sig selv ses som et diagnoseredskab, men hvis en person scorer lavt, kan det være tegn på, at han eller hun har brug for støtte eller behandling.<sup>64</sup>

I vores undersøgelse brugte vi indekset som en indgang til at komme til at tale om sundhed og trivsel med familierne. Vi gennemgik således trivselsspørgsmålene mundtligt med interviewpersonerne og drøftede derefter med dem, hvorfor de havde besvaret spørgsmålene, som de havde. Det er således ikke alle vores interviewpersoner, der har besvaret spørgsmålene med en af de seks nævnte svarmuligheder. I stedet kom de ofte med en historie fra deres liv, som gav udtryk for, hvordan de havde det med det tilspurgte emne. Vi kan derfor ikke klart opgøre alle vores interviewpersoners besvarelser kvantitativt og har derfor et forskelligt antal besvarelser for de fem spørgsmål.

Til spørgsmålet, "I de sidste to uger har jeg været glad og i godt humør," har 12 ud af 15 interviewpersoner svaret, at de har været glade og i godt humør mindre end halvdelen af tiden, og ud af dem har seks personer svaret "på intet tidspunkt". Ligeledes negative er besvarelserne til indeksets andet spørgsmål, som lyder: "I de sidste to uger har jeg følt mig rolig og afslappet," og her har 12 ud af 17 svaret mindre end halvdelen af tiden, og hele otte personer har valgt svarkategorien "på intet tidspunkt". Langt mere jævn er fordelingen på spørgsmålet: "I de sidste to uger har jeg følt mig aktiv og energisk," hvor syv har svaret i den positive ende af skalaen mod 10 i den negative ende. Til spørgsmål 4, som lyder: "I de sidste to uger er jeg vågnet frisk og udhvilet," er besvarelserne imidlertid langt mere positive. Ud af 18 besvarelser har hele ni personer svaret "hele tiden".<sup>65</sup>

### BEKYMNINGER OM OPHOLDSTILLADELSE

Familiernes besvarelser af trivselsindekset viser, at deres økonomiske situation kun er en blandt en række problemstillinger, som påvirker familierne. Forhold relateret til deres opholdstilladelse og deres afhængighedsforhold til kommunen er f.eks. af stor betydning. Dette gennemgås i det følgende.

For mange familier er spørgsmålet, om de kan blive i Danmark, en grundlæggende bekymring. Flere nævnte, hvordan løse politiske udmeldinger om f.eks. flygtningestramninger og hjemsendelse satte bekymringer i gang, som ofte voksede sig større gennem rygter og

spekulationer. En somalisk familie med ni børn fortæller her: "Der er kommet en myndighed, der siger, at der er mange somaliere, der skal tilbage til Somalia. Så der er rygter om, hvem det kan være. Er det os eller nogle andre? Der er rygter om, hvornår det bliver vores tur. Og børnene siger: 'Jamen mor, vi er lige kommet til Danmark, hvorfor skulle vi rejse tilbage til Somalia?'" En syrisk familiefar fortæller enslydende: "Jeg er sammen med min familie i Danmark, men jeg ved ikke, hvad der kommer til at ske med os i fremtiden her. Jeg er usikker på, om de vil forlænge min opholdstilladelse, hvis den udløber." Interviewer: "Så det er også en bekymring for dig? Altså om I kan blive i Danmark?" "Ja, det kan godt være, at min kone læser videre, og ungerne bliver store, og så lige pludselig skal vi bare ud af landet. Det er jo ikke os, der bestemmer."

Denne problemstilling blev også nævnt af flere af de kommunale medarbejdere, vi interviewede, som fortalte, hvordan disse rygter og bekymringer var udbredte blandt flygtningefamilier, selv blandt familiernes børn. En familie- og integrationskonsulent beretter: "Der fik jeg et opkald fra en af drengene fra en af mine familier, der skulle ringe og spørge om noget, og så spørger han: 'Margrethe, hvad er det for noget med, at de vil sende os tilbage? Er det rigtigt?' Det er en 14-15-årig dreng, ikke?"

Dette, beskriver medarbejderne, udgør en stor bekymring for familierne og er med til at modarbejde den integrationsproces, som de arbejder for at fremme, idet det til tider

efterlader familierne med holdningen: Hvad nytter det hele, hvis vi alligevel kan risikere pludselig at blive sendt hjem?

### FRUSTRATIONER VEDRØRENDE "SYSTEMET"

Ligesom forskningen indikerer, kommer det også til udtryk i vores interviewmateriale, at flygtningefamiliernes afhængighedsrelation til kommunen kan være forbundet med frustrationer. Flere af familierne giver udtryk for, at deres klare mål er at finde beskæftigelse, men at de med kommunens mange komplicerede regler og procedurer på området føler sig som kasterbolde i et system, som i sidste ende er med til at presse dem. En syrisk mand siger: "Jeg er glad for, at mine børn lever i sikkerhed, men jeg føler mig stresset og presset af regeringens paragraffer og regler." Og en anden syrisk mand fortæller: "Jeg føler mig presset psykisk af kommunen [...]. Det er svært for os at finde arbejde. Vi sidder bare og venter på afgørelser, og kommunen bestemmer over tingene, så det giver os pres. I forhold til kommunen så er det kommunen, der styrer os og livet. Vi venter bare på afgørelser."

Denne følelse af manglende kontrol i vigtige og helt centrale aspekter af ens liv er noget, som flere af familierne giver udtryk for. Det kan tage motivationen fra dem, hvis kommunen f.eks. beslutter, at de skal i endnu en praktik, på trods af at de her oplever at få at vide, at de ikke har sprogkompetencerne til at varetage et job.

Interviewene med integrationskonsulenterne viser også, at denne klientgørelse af familierne

er noget, som presser familierne yderligere i en i forvejen presset situation: "Det er det her element af, at det omhandler familier, der slet ikke har noget at skulle have sagt i deres eget liv om, hvor de bor henne, eller hvor deres børn går i institution henne, eller hvor de finder arbejde. Hele den her umyndiggørelse. Det tror jeg også, føles ret frustrerende for mange. At de ikke rigtig kan gøre noget ved deres egen situation. Det er også et pres for familierne."

Et andet aspekt af denne problematik er, at kommunens regler og stramninger er meget komplicerede, og at familierne ikke altid forstår de breve, de får, da brevene er skrevet på dansk. Dette er noget, som kommunerne prøver at imødekomme f.eks. ved at have en kommunal medarbejder og en tolk siddende på sprogskolen en gang i ugen, og ved at integrationskonsulenterne hjælper familierne med at gennemgå familiernes breve. Det hænder dog, at familierne har modtaget et brev med nogle instrukser, som de ikke har fulgt. Dette kan ifølge denne integrationskonsulent ske, hvis "de ikke har fået svaret på den partshøring, der er sendt fra rådgiveren, eller at de ikke er mødt op på det og det tidspunkt i sprogskole og praktik. Nogle gange kan det handle om, at de måske ikke lige har forstået, hvad det betød. At der var en frist inden den og den dato, hvor de skulle have mødt op. Så står de der og kan ikke forstå det og føler det uretfærdigt."

I de tilfælde, hvor reglerne ikke er blevet fulgt, fordi de ikke er blevet forstået, kan det få

konsekvenser for familiernes ydelsesudbetaling og derfor også deres boligstøtte og fripladsordning, som afhænger af deres indkomstsats. Det kan familierne opleve som vilkårligt og urimeligt. En integrationskonsulent beretter her, hvordan en sådan situation kan påvirke både en mands mentale tilstand og familiens økonomiske situation: "Jo mere de er pressede på økonomien, jo sværere bliver det for dem at tænke fremad. Altså jeg tror i hvert fald, at forældrene [...] får et knæk. Jeg tror, at de bliver opgivende og sådan: 'Det nytter jo ikke noget det her, og samfundet vil mig jo ikke noget godt.'" Hun fortæller videre, at en far havde været særlig frustreret over en økonomisk sanktion, han var blevet underlagt, fordi han ikke havde forstået reglerne: "Han havde ikke forstået de her partshøringsbreve, som han skulle have reageret på, og han blev sanktioneret med 3000 kr. Det var helt vildt meget, og det ramler jo fuldstændig deres økonomi. Og han er jo en, der gerne vil forstå systemerne, at det er på den måde. Det er bare svært for ham. Havde han vidst, at han skulle reagere, ellers falder hammeren for så mange kroner, så havde han også reageret. Det var ikke uvilligt, det var bare det, at han ikke forstår, hvordan det hele fungerer."

Som det fremgår, kan kommunernes og statens komplicerede regelsæt virke svært forståelige og frustrerende og kan netop, som forskningen indikerer, være en faktor, der påvirker flytninges trivsel og mentale sundhed.



## SOCIALE NETVÆRK

Et andet aspekt, som påvirker familiernes trivsel og mentale sundhed, er det at have et socialt netværk, som kan være med til at yde støtte og opbakning. Dette aspekt har vi berørt i forbindelse med WHO's trivselsindeks, men også som en selvstændig problematik. Mange af familierne giver udtryk for, at de har et begrænset socialt netværk, og at de har udfordringer med at skabe nye relationer bl.a. på grund af begrænsede danskundskaber. De relationer, familierne beskriver at have, er typisk venner fra asylcenteret, sprogskolen og venner og familie fra hjemlandet, der er placeret rundt omkring i landet eller opholder sig i andre europæiske lande. Derudover er rigtig mange af de sociale relationer og netværk, som familierne indgår i, funderet på frivillighed. Mange af familierne har en eller anden form for kontaktfamilie eller kontaktperson, og mange har deres gang i lokale aktivitetshuse for flygtninge og deltager derudover i aktiviteter arrangeret af frivillige organisationer såsom Røde Kors og Dansk Flygtningehjælp. Mange af de relationer, som familierne nævner, er dog vanskeliggjort af geografiske afstande. Mange har knyttet stærke bånd til de andre familier, de har boet på asylcenter med, og familiernes bedste venner i Danmark befinder sig således ofte i en anden del af landet. En syrisk mand fortæller f.eks.: "Vi har været på asylcenter i 10 måneder. Vi har haft rigtig gode venner der, men fordi det er langt væk, så kan vi ikke besøge hinanden. Det er lidt svært på grund af transporten." Den store flytten rundt, som mange af familierne har oplevet i deres

første tid i Danmark, hvor mange har boet på op til flere asylcentre, er således et vilkår for de fleste, som i nogle tilfælde påvirker den enkeltes mod på at opbygge nye relationer. En af familierne fortæller bl.a., hvordan deres søn har oplevet, at flere af hans venner er flyttet, hvilket har ført til, at han ikke længere prøver at skabe nye venskaber. En irakisk/iransk familie fortæller imidlertid en meget positiv historie om, hvordan de bevarer kontakten til de venner, som de har fået blandt både ansatte og beboere på et asylcenter, de tidligere boede på: "Vi holder kontakt via Messenger. Hvis det er etnisk danske folk, som vi ikke kan skrive med, så sender vi bare hjerter og kys til hinanden, så ved vi, at der er kontakt. Hvis det er landsmænd fra vores eget land, så kommunikerer vi. Dem, vi har kendt, hvor vi har kommunikeret med kroppen og med tegn, bliver vi nødt til at kommunikere med over Messenger. Hvis vi får et hjerte tilbage, så ved vi, at de stadig holder af os, så det er udveksling af hjerter."

Familiernes økonomi spiller, som nævnt tidligere, også en central rolle i forhold til at kunne dyrke sociale relationer og tilbringe tid sammen med venner og bekendte. En syrisk kvinde fortæller bl.a., hvordan hun bor 60 kilometer fra sin bror, men ikke har set ham i et halvt år, fordi hun ikke har råd til at betale for busbillet. Derudover fortæller hun, at når hun besøger ham, tager hun kun sin datter med, fordi der ikke er penge til, at hele familien tager dertil.

Som beskrevet indledningsvist i dette afsnit viser forskningen af flygtninges mentale

sundhed, at social netværk i form af venner og familie er afgørende for den enkelte families mentale velvære. Dette kommer bl.a. også til udtryk i, hvad den netop omtalte iransk/ irakiske familie fortæller om vigtigheden af deres sociale netværk: "De mennesker, der har været omkring os, har været helt fantastiske, og det er også derfor, at vi overlever. Alle mennesker har haft åbne arme over for os. Det er jo lovene, der gør, at vi er rigtig pressede, men når vi har de her gode mennesker omkring os, så prøver vi bare at komme videre og klare os." Her placeres familiens sociale relationer som en central faktor, for at familien formår at bevare modet i en ellers meget svær situation, hvor moren risikerer at blive hjemsendt til Irak. Omvendt viser forskningen også, at manglen på sociale støttemuligheder og tvungen adskillelse fra familie bidrager til stress og psykiske problemer. Mange af familierne har stadig familiemedlemmer i deres hjemland, og særligt for de syriske familier var tankerne på disse familiemedlemmer forbundet med stor bekymring og sorg. En syrisk kvinde fortæller f.eks.: "I den sidste uge har vi hørt dårlige nyheder fra det område i Syrien, hvor vores familie er. De har haft rigtig dårlige oplevelser og bomber i den sidste uge [...], så det er en dårlig situation." Blandt de familier, vi har interviewet, har alle med undtagelse af én familie været samlet forældre og børn. En af de familier, vi har snakket med, bestod imidlertid af en mor og hendes tre små børn. Familien havde ansøgt om familiesammenføring med faren, men denne ansøgning var i første omgang blevet afvist, og familien afventede

nu den endelige afgørelse. Dette lagde tydeligvis et stort psykisk pres på kvinden, der udtrykte stor håbløshed over situationen. Til spørgsmålet, hvad hun ønskede for sin egen og sine børns fremtid i Danmark, svarede hun: "Det kan jeg slet ikke tænke over nu. Fordi jeg ikke ved, hvad der er i morgen eller i fremtiden. Det er virkelig svært at tænke på fremtiden eller på i morgen, for jeg kan ikke se fremtiden. Lige nu har vi en sag angående min mand, som jeg har anket. Jeg tænker hele tiden på min mand, og hvornår jeg møder ham. Og jeg skal blive her i Danmark. Så jeg kan ikke sige noget om fremtiden, for jeg kan ikke tænke på fremtiden."

At familierne har særlig brug for støtte fra sociale relationer for at kunne klare en ny tilværelse i et fremmed samfund, er også noget, som flere af de integrationskonsulenter, som vi har interviewet, lægger vægt på. Men som følgende beretning fra en integrationskonsulent viser, kan presset på det enkelte familiemedlem til tider resultere i, at den enkelte har svært ved at opfylde rollen som støtte for resten af familien: "Der var en far, der var rigtig frustreret over det ene og det andet. Hvor jeg prøvede at sige til ham: 'Jamen, det er da dejligt, at din mor er i nærheden.' Han har mor og to brødre og en niece, der bor i nærheden. Men så sagde han: 'Jamen, hvad får vi ud af det, når vi alle sammen har det dårligt?' Altså det, der er af familiært netværk, hvis der overhovedet er noget, er ikke noget, man kan trække på. Det er ikke noget, hvor der er nogle ressourcer. Der er ikke meget hjælp at hente."

### ØKONOMISKE BEKYMRINGERS INDFLYDELSE PÅ TRIVSEL OG OVERSKUD TIL AT INTEGRERE SIG

Økonomiske bekymringer er også en faktor, der påvirker familiernes trivsel. Flere familier såvel som integrationskonsulenter udtaler, at den pressede økonomi er anledning til bl.a. stress og dårlig trivsel. Alt efter børnenes alder og indsigt i økonomien er dette en påvirkning, der både angår forældrene og børnene. Det psykiske pres, som økonomien udgør, påvirker familierne på forskellige livsområder. Et eksempel er den påvirkning, økonomien har på forældrenes evne til at tilegne sig viden i de skoleforløb, de bliver tilbudt. En far sætter ord på det psykiske pres, han oplever: "Hvis man går i sprogskole, så kan man ikke koncentrere sig. Det er ikke kun mig. Det er alle, der tænker på økonomien. Så hvis jeg er i sprogskole, og jeg tænker på, hvordan jeg skal klare det i dag, fordi jeg kun har 100 kr. ... hvordan skal jeg købe ind, og hun snakker og forklarer om det danske sprog, så kan jeg ikke koncentrere mig. Jeg kan ikke koncentrere mig om undervisningen, fordi jeg tænker på, hvordan jeg skal klare at finde mad i dag til min familie for 100 kr."

Den stress, familierne føler på grund af økonomien, medfører imidlertid dårlig trivsel på andre områder også. Ifølge flere af de integrationskonsulenter, vi har talt med, har økonomien og den stress, økonomien afføder, en indflydelse på familiernes integration mere generelt forstået og giver familierne mindre overskud til at klare sig. En integrationskonsulent oplever f.eks., at

ressourcestærke familier, som ellers klarer sig godt, bremses i deres integration på grund af den lave ydelse. Hun siger: "Hvis der er noget, der bremser dem [i deres integration], så er det frustrationer over økonomi. Det er bare for at sige, at selv dem, der har gode ressourcer, altså det kan knække dem. Vi har nogle familier, hvor vi kan se, at de har alt, hvad der skal til, men de er ved at gå ned på det her psykisk på grund af økonomien. Og det er ellers nogle, der er næsten flyveklare. De er bare helt krakelerede over, at de slet ikke kan få det til at hænge sammen. De har svært ved at få økonomien til at hænge sammen. Helt basalt."

En anden integrationskonsulent siger om familier, der i løbet af de tre år, de har været i Danmark, har klaret sig godt: "Nu har de været her i tre år, børnene er etableret i folkeskolen, flere af dem går til fritidsaktiviteter. De har fire børn i alt. De har gode venner. Det peger virkelig på mange positive ting, men vores afslutningsforløb var egentlig bare ... Altså forældrene havde svært ved at tale positivt om, hvor godt det var gået på grund af deres økonomiske situation. De havde svært ved at sætte fokus på deres børn, fordi de selv er så frustrerede over, hvor lidt succes de har med at etablere sig på arbejdsmarkedet. Selvom der er så mange gode ting at pege på, så kommer de negative økonomiske vilkår til at overskygge det."

Det økonomiske pres mærkes af forældrene, men integrationskonsulenternes udsagn indikerer, at dette pres også, som nævnt

indledningsvist, smitter af på børnene. Selvom børnenes behov prioriteres i mange familier, og forældrene gerne lider afsavn for at købe noget til deres børn, lykkes familierne ikke altid med at afskærme børnene. Børnene bliver således bevidste om forældrenes dårlige økonomi. En integrationskonsulent mener, at børnenes indsigt i forældrenes økonomi påvirker børnene psykisk: "Skærme dem helt, det kan de ikke, fordi børnene oplever jo, at de ikke kan ... Altså de kan ikke blive skærmet fuldstændig, selvom vi kompenserer på forskellige måder ved at spørge skolerne, om de kan tage et barn med gratis på skolerejse, så hører de jo stadig den snak omkring, at far og mor ikke har råd til det. Så psykisk bliver de påvirkede af det."

### OPSUMMERING

I det ovenstående har vi set på de faktorer, der ifølge forskningen i flygtninge og flygtningenes egne udlægninger har betydning for deres trivsel og deres psykiske helbred. De faktorer, vi har set på, er bl.a. forhold angående deres ophold, frustrationer over at være afhængige af kommunale ydelser og økonomiske bekymringer. Psykisk helbred er, som vi har set, en faktor, der spiller ind på risikoen for social eksklusion sammen med en række andre faktorer. Vurderingerne ovenfor fra de interviewede integrationskonsulenter tyder på, at psykisk stress over økonomiske forhold kan bremse familiernes integration og give dem mindre overskud til generelt at klare sig.

## KAPITEL 7

### MENNESKERETLIG ANALYSE

Institut for Menneskerettigheder har til opgave at overvåge, rapportere og udføre analyse af menneskerettighedsområdet i Danmark.<sup>66</sup> Ét af formålene med denne undersøgelse af integrationsydelsen er at vurdere integrationsydelsens forhold til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser. Ét andet formål er som tidligere nævnt at overvåge udviklingen, således at det faktuelle grundlag for fortsatte politiske og administrative beslutninger på området er klart, og således at overtrædelser af grundloven og Danmarks internationale forpligtelser identificeres, såfremt de måtte opstå.

Da vi i 2015 afgav høringssvar vedrørende indførelsen af integrationsydelsen, kritiserede vi lovforslaget for ikke at redegøre nærmere for forholdet til grundloven og Danmarks internationale forpligtelse. Vi fremhævede i vores høringssvar, at konsekvenserne af de betydelige nedsættelser af de offentlige ydelser for de berørte personer, herunder børnefamilier og udsatte flygtninge med eksempelvis psykiske traumer mv., stod uklart, idet de pågældende i varierende omfang tillige kunne være berettiget til øvrige offentlige ydelser.

Vi anførte bl.a., at der burde foretages nærmere beregninger af indtægterne og udgifterne for forskellige familie-konstellationer i forskellige boligformer, således at ydelsernes niveau sættes i reelt forhold til beregninger af leveomkostninger eksempelvis baseret på den såkaldte budgetmetode. Desuden mente vi, at det løbende burde overvåges, om lovforslagene vil betyde en (markant) stigning i antallet af personer, der lever med et indkomstgrundlag under den nationale økonomiske fattigdomsgrænse, herunder især om lovforslagene vil medføre en stigning i antallet af børn, der vokser op i familier med en indkomst under fattigdomsgrænsen.

Siden 2015 er økonomien for personer på integrationsydelse strammet yderligere bl.a. ved indførelsen af reglerne om kontanthjælpsloft og 225-timersreglen samt skærpelsen af optjeningsprincippet for børne- og ungeydelse og børnetilskud.

Lovgivningsmagten har heller ikke i den forbindelse foretaget nærmere beregninger af rådighedsbeløbet for forskellige familie-konstellationer eller i øvrigt redegjort for

reglernes forenelighed med grundlovens krav om et eksistensminimum.

Vi vil derfor i det følgende se nærmere på, om de indførte regler om integrationsydelse, kontanthjælpsloft, optjeningsprincip for børne- og ungeydelse og børnetilskud mv. er i overensstemmelse eller strid med grundloven og menneskerettighederne.

### 7.1 GRUNDLOVSSIKRET RET TIL OFFENTLIG HJÆLP

Efter grundlovens § 75, stk. 2 er den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, berettiget til hjælp af det offentlige.

Højesteret har i to domme fastslået, at grundlovens § 75, stk. 2 forpligter det offentlige til at sikre et eksistensminimum for personer omfattet af bestemmelsen, samt at de ved domstolene kan få efterprøvet, om kravet er opfyldt.<sup>67</sup>

I den seneste af de to domme fra 2012 tog Højesteret stilling til, om den dagældende introduktionsydelse/starthjælp overholdt grundlovens eksistensminimum. Sagen handlede om en flygtningefamilie på to voksne og fire børn, hvoraf to fyldte 18 år i perioden, sagen angik. Et femte barn over 18 år fik senere opholdstilladelse og boede sammen med den øvrige familie. Familien havde samlet set modtaget introduktionsydelse/starthjælp, boligsikring og forskellige børneydelser mv. på mellem ca. 209.000 og 265.000 kr.

om året i perioden 2004-2007. Højesteret fandt, at familien havde modtaget hjælp fra det offentlige i overensstemmelse med grundlovens § 75, stk. 2.

Højesterets dom betyder, dels at der findes en nedre grænse for offentlige ydelser, således at et eksistensminimum sikres, dels at dette eksistensminimum lå under niveauet i den konkrete sag. Det fremgår ikke af grundloven, højesteretspraksis, lovgivningen eller den statsretlige litteratur, hvor denne grænse for et eksistensminimum går.

Da integrationsydelsen blev indført i 2015, anførte instituttet bl.a., at der ikke uden videre kan henvises til Højesterets dom fra 2012, bl.a. fordi den omhandlede en familie i perioden 2004-2007, dvs. før reglerne om et optjeningsprincip for børne- og ungeydelse mv. blev ændret med ikrafttræden i 2011, ligesom betydningen af indførelsen af integrationsydelsen for de berørte personer var uklar.

Man må ikke desto mindre tage udgangspunkt i Højesterets dom, når man skal vurdere, under hvilke omstændigheder grundlovens § 75, stk. 2 kan være overtrådt.

Højesteret anførte i sin begrundelse vedrørende spørgsmålet om grundlovens eksistensminimum bl.a.: "Efter størrelsen af den introduktionsydelse/starthjælp og de andre ydelser, som han og hans ægtefælle modtog fra det offentlige, tiltræder Højesteret,

at der ikke er grundlag for at fastslå, at A ikke modtog hjælp fra det offentlige i overensstemmelse med grundlovens § 75, stk. 2." Højesteret lagde således vægt på de samlede ydelser, som familien modtog.

Sagen i Højesteret angik en familie, der havde forholdsvis mange ressourcer til rådighed. De ældste børn, der nåede myndighedsalderen i den periode, sagen angik, havde indtægter i 2006 og 2007 og betalte ikke for at bo hjemme. Desuden flyttede et femte voksent barn, der var gift i hjemlandet, på et tidspunkt ind hos den øvrige familie og sendte hver måned 400 dollars til sin hustru i Afghanistan.

Højesteret fandt som nævnt ovenfor på baggrund af en konkret vurdering, at familien havde modtaget hjælp fra det offentlige i overensstemmelse med grundloven.

#### HVAD FIK FAMILIEN I YDELSER?

Familien modtog ud over introduktionsydelse/starthjælp væsentlige ydelser fra staten, herunder boligstøtte, enkeltydelser samt børne- og ungeydelse. Familien modtog således ud over introduktionsydelse/starthjælp følgende ydelser i perioden 2004-2007:

| År                   | 2004    | 2005    | 2006   | 2007    |
|----------------------|---------|---------|--------|---------|
| Enkeltydelser        | 63.904  | 30.671  | 29.744 | 49.848  |
| Boligstøtte          | 41.905  | 43.176  | 31.738 | 43.508  |
| Børne- og ungeydelse | 39.899  | 31.148  | 29.088 | 29.628  |
| I alt                | 145.708 | 104.995 | 90.570 | 122.984 |

Det er meget begrænset, hvad den konkrete sag siger om grundlovens minimumsniveau, dels fordi familiens ydelser fra det offentlige lå på et pænt niveau, dels fordi den konkrete families samlede økonomi ikke bar præg af at lide nød, herunder at der var økonomisk overskud til at sende penge til et familiemedlem i Afghanistan.

Højesteret har ikke siden sagen fra 2012 haft mulighed for nærmere at præcisere, hvor grænsen for grundlovens eksistensminimum går, ligesom der ikke foreligger nærmere fortolkningsbidrag i den statsretlige litteratur eller i lovgivningspraksis. Det er derfor ikke muligt at sige noget præcist eller sikkert om, hvor grænsen for grundlovens § 75, stk. 2 går.

Der er efter instituttets opfattelse ingen tvivl om, at integrationsydelsen ligger på et så lavt niveau, at det er meget vanskeligt for mange af modtagerne af integrationsydelse at få den daglige økonomi til at hænge sammen. Det gælder helt åbenbart i forhold til en almindelig levestandard i Danmark, men det gælder også i forhold til et minimumsbudget.

Vores interviews med modtagere af integrationsydelsen bekræfter desuden, at der blandt modtagere af integrationsydelsen findes personer, der lider svære afsavn og må undlade at afholde nødvendige udgifter til f.eks. medicin og tandlægebehandling, ligesom der er personer, som i nogle tilfælde ikke har penge nok til mad. Institutet har ligeledes mødt familier, der er afhængige af lån og/eller hjælp fra private personer og frivillige organisationer, fordi de ikke får tilstrækkelig støtte fra det offentlige.

Det må derfor efter instituttets vurdering antages, at der i Danmark lever personer, der ikke kan ernære sig og sine, og som ikke modtager den offentlige hjælp, der er nødvendig for uden yderligere privat hjælp at kunne leve på et eksistensminimum. Det vil navnlig være tilfældet for nytilkomne enlige eller par med to eller flere børn, dels fordi integrationsydelsen – trods de højere udgifter – ikke er højere for familier med mere end ét barn, dels fordi de nytilkomne endnu ikke har optjent (fuld) ret til børne- og ungeydelse samt børnetilskud. Det kan ikke nærmere vurderes, hvor mange personer der ikke modtager den fornødne offentlige hjælp, da det afhænger af en konkret vurdering af den enkelte families nærmere forhold, herunder ikke mindst boligudgifter og enkeltydelser.

## 7.2 MENNESKERETTENS FORBUD MOD DISKRIMINATION

Reglerne om integrationsydelse mv. forskelsbehandler ikke direkte på grund af

etnisk oprindelse eller statsborgerskab, da reglerne om integrationsydelse omfatter både personer med etnisk dansk baggrund og anden etnisk baggrund end dansk såvel som personer med dansk og udenlandsk statsborgerskab.

Lovgivningen rammer imidlertid i praksis navnlig personer med anden etnisk baggrund end dansk. Ifølge tal fra jobindsats.dk har 98 procent af de personer, der modtager integrationsydelse, anden etnisk baggrund end dansk, mens to procent har etnisk dansk baggrund (2017). Hvad angår statsborgerskab, har 93 procent ikke dansk statsborgerskab, mens syv procent har dansk statsborgerskab (2017). Der er derfor ingen tvivl om, at reglerne medfører indirekte forskelsbehandling på grund af såvel statsborgerskab som etnicitet.

En sådan indirekte forskelsbehandling anses for ulovlig, medmindre forskelsbehandlingen er objektiv og rimeligt begrundet, hvilket vil sige, at den har et sagligt formål, og at midlet står i et rimeligt forhold til formålet (er proportionalt). Staten har en vid skønsmargin i forhold til at retfærdiggøre forskelsbehandling inden for generelle strategiske tiltag af økonomisk og social karakter. Det afgørende er ikke klagers individuelle forhold og behov, men derimod om ordningen eller lovgivningen som sådan er diskriminerende<sup>68</sup>. For at vurdere, om reglerne om integrationsydelse kan udgøre ulovlig indirekte forskelsbehandling, er det derfor nødvendigt at se nærmere på, dels om formålet med reglerne er sagligt, dels om midlerne er proportionale med formålet.



### HØJESTERETS DOM OM STARTHJÆLPENS FORENELIGHED MED DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION (EMRK)

Højesteret fandt i den ovenfor omtalte sag om starthjælp, at der ikke var tale om direkte forskelsbehandling efter EMRK, da reglerne omfattede både danske statsborgere og udenlandske statsborgere. For så vidt angik indirekte forskelsbehandling, fandt Højesteret, at optjeningsprincippet for kontanthjælp var sagligt begrundet, og at konsekvenserne af optjeningsprincippet ikke var uproportionale. Højesteret fandt tilsvarende, at Flygtningekonventionen ikke var blevet krænket.

Det kan ikke uden videre antages, at Højesterets dom fra 2012 fuldt ud kan overføres på de nugældende regler, dels fordi der er tale om andre regler, dels fordi en række forhold ikke blev forelagt Højesteret. Der må således foretages en selvstændig vurdering af de gældende reglers forenelighed med EMRK.

Det overordnede formål med indførelsen af reglerne om integrationsydelse mv. var dels at gøre det mindre attraktivt at søge asyl i Danmark, dels at give nytilkomne flygtninge og indvandrere et større incitament til at arbejde og blive integreret.

Disse formål må anses for saglige, og spørgsmålet bliver herefter, om den indirekte forskelsbehandling er proportional. Det er derfor nødvendigt at sammenholde virkningerne af de nugældende regler med deres formål.

### FORMÅLET MED OG VIRKNINGEN AF INTEGRATIONSYDELSEN MV.

For det første har reglerne til formål at begrænse antallet af asylansøgere i Danmark.

I lovforslag L7 om genindførelse af optjeningsprincippet for børne- og ungeydelse er det "beregningmæssigt forudsat", at antallet af opholdstilladelser til flygtningebørn, herunder ved familiesammenføring, vil falde meget markant efter 2016. Af lovforslaget fremgår således bl.a.: "Størrelsen af mindredgifterne som følge af genindførelse af optjeningsprincippet for flygtninge afhænger af antallet af opholdstilladelser. Det er beregningmæssigt forudsat, at der gives opholdstilladelse til ca. 2.000 børn i 2015, ca. 2.500 børn i 2016 og derefter ca. 900 børn årligt. Det er endvidere forudsat, at der sker familiesammenføring til flygtninge for ca. 8.800 børn i 2016 og derefter ca. 1.800 børn årligt." Det fremgår imidlertid ikke, hvad der er grundlaget for denne forudsætning, herunder hvilken betydning lovændringerne antages at have.

Antallet af asylansøgere er faldet markant, men der er ikke lavet egentlige analyser af integrationsydelsens effekt på antallet af asylansøgere.<sup>69</sup> Instituttet anførte i sit høringsvar fra 2015, at der ikke var belæg for at antage, at stramningerne i eksempelvis 2010 og 2012 reducerede antallet af asylansøgere i Danmark sammenholdt med andre lande i EU. Der er fortsat usikkerhed forbundet med virkningerne af denne type lovændringer i

forhold til Danmarks andel af de asylansøgere, der kommer til (Nord)Europa.

For det andet har reglerne til formål at øge integrationen og beskæftigelsen blandt de berørte. Det fremgår af lovforslag L2 om indførelse af integrationsydelsen, at ændringen "skønnes at indebære, at den enkelte modtager i gennemsnit hurtigere vil afgå til beskæftigelse. Samlet skønnes forslaget på den baggrund at indebære en strukturel styrkelse af beskæftigelsen på i alt 400 fuldtidspersoner, når integrationsydelsen er fuldt indfasat." Det fremgår ikke, hvordan ministeriet er kommet frem til dette tal.

Der er ikke publiceret analyser af integrationsydelsens beskæftigelseseffekt,<sup>70</sup> men Beskæftigelsesministeriet har i 2018 offentliggjort en effektanalyse af kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen. I analysen vurderes alene betydningen for personer, der har opholdt sig i Danmark i syv ud af de seneste otte år. Integrationsydelsesmodtagere er derfor ikke omfattet af analysen. Analysen viser en meget lille beskæftigelseseffekt, idet reformen har medført, at personer er på kontanthjælp i et år og to dage mod et år og knap seks dage før reformen. Forløbet er ifølge analysen forkortet med ca. 3,4 dage. I juni 2018 blev analysen på baggrund af kritik trukket tilbage, og en ny analyse er under udarbejdelse.<sup>71</sup>

Der findes analyser af den tidligere starthjælps beskæftigelseseffekt.<sup>72</sup> Flere analyser viser, at starthjælpen medførte flere personer i

beskæftigelse (størst effekt efter et par år), om end der var uenighed blandt forskerne om størrelsen på starthjælps effekter. Dog viser analyserne også, at starthjælpen medførte, at flere personer "røg ud af systemet", f.eks. på andre offentlige ydelser eller blev selvforsørgende, og dermed ud af arbejdsstyrken. En af analyserne konkluderede på den baggrund, at starthjælpen ikke medførte integration, da man i princippet burde trække starthjælps "udstødelse" fra beskæftigelseseffekten for at vurdere starthjælps reelle integrationsbidrag.

Der er således også usikkerhed forbundet med integrations- og beskæftigelseseffekten af integrationsydelsen.

### FORSKELLEN MELLEM INTEGRATIONSYDELSE, KONTANTHJÆLP OG STARTHJÆLP

Forbuddet mod diskrimination forudsætter, at en person behandles anderledes end andre i en sammenlignelig situation. Det er mest nærliggende at sammenligne modtagere af integrationsydelse med kontanthjælpsmodtagere, fordi der i begge tilfælde er tale om modtagere af offentlig hjælp på det laveste niveau. En person, der ikke gribes af reglerne om integrationsydelse mv., omfattes således af reglerne om kontanthjælp. Derudover kan en anden sammenlignelig gruppe være personer på den dagældende starthjælp. Disse reglers forenelighed med EMRK blev som nævnt tidligere prøvet af Højesteret i dommen fra 2012.

Det fremgår ikke af dommen fra 2012, om Højesteret fik forelagt nærmere oplysninger om, hvilke ydelser den pågældende familie ville have modtaget, såfremt den havde modtaget kontanthjælp i stedet for starthjælp/integrationsydelse. Hvis man skal vurdere, om den indirekte forskelsbehandling er proportional, må det imidlertid vurderes, hvordan de enkelte personer og familier ville have været stillet, såfremt de ikke havde modtaget integrationsydelse, men i stedet kontanthjælp.

I en undersøgelse som den foreliggende kan instituttet alene se på reglerne i et overordnet perspektiv, der i sagens natur ikke kan tage højde for de utallige kombinationer af indtægter og udgifter, de enkelte familier og personer vil have i praksis. Tilskud til enkeltudgifter, lægebehandling mv. kan også kun medtages fra et overordnet perspektiv, da disse tilskud ydes efter ansøgning samt

en konkret vurdering af ansøgerens økonomi og behov, ligesom kommunernes praksis for tildeling heraf kan variere.

For det første kan man se nærmere på forskellige familiekonstellationer under den tidligere gældende starthjælp, den nugældende integrationsydelse, kontanthjælpen og de dertilknyttede lofter, jf. nedenfor i skemaet. Alle ydelser er fremskrevet til 2018-niveau.

Det fremgår af tabellen, at integrationsydelsen udgør omkring 60 procent af kontanthjælpen for enlige uden børn samt samlevende/gift med nul til to børn og omkring 80 procent for enlige med et-to børn. Integrationsydelsesloftet udgør omkring 70-90 procent af kontanthjælpsloftet. Af tabellen fremgår også, at integrationsydelsen for nogle familiekonstellationer ligger under starthjælpen (enlige uden børn og

TABEL 12: Starthjælp, integrationsydelse samt kontanthjælp, 2018-priser

| Familietype                            | Starthjælp<br>(afskaffet) |        | Integrations-<br>ydelse |        | Kontanthjælp |        |
|--|---------------------------|--------|-------------------------|--------|--------------|--------|
|  | Ydelse                    | Loft   | Ydelse                  | Loft   | Ydelse       | Loft   |
| Enlig uden børn                        | 7.246                     | 14.941 | 6.182                   | 10.034 | 11.282       | 13.645 |
| Enlig med 1 barn                       | 9.059                     | 18.639 | 12.364                  | 14.579 | 14.993       | 15.632 |
| Enlig med 2 eller flere børn           | 10.872                    | 18.639 | 12.364                  | 14.974 | 14.993       | 16.001 |
| Samlevende/gift uden børn              | 6.009                     | 11.245 | 6.182                   | 9.317  | 11.282       | 11.282 |
| Samlevende/gift med 1 barn             | 7.512                     | 14.941 | 8.653                   | 12.208 | 14.993       | 14.993 |
| Samlevende/gift med 2 eller flere børn | 9.014                     | 14.941 | 8.653                   | 12.043 | 14.993       | 14.993 |

samlevende/gift med to børn) og over starthjælpen for andre familiekonstellationer (enlige med et-to børn samt samlevende/gift med ingen eller et barn). Det fremgår desuden, at integrationsydelsesloftet ligger væsentligt under starthjælpsloftet for alle familiekonstellationer.

Hvis vi ser nærmere på de ydelser ud over grundydelsen (starthjælp, integrationsydelse og kontanthjælp), som familier på henholdsvis starthjælp, integrationsydelse og kontanthjælp har mulighed for at modtage, er der en række forskelle.

For det første er personer på integrationsydelse omfattet af optjeningsprincippet for børne- og ungedydelse samt børnetilskud. Disse regler vil ikke ramme personer på kontanthjælp, da en forudsætning for at modtage kontanthjælp og ikke integrationsydelse er, at man har opholdt sig i landet i mere end syv ud af de seneste otte år. Der opnås ret til fuld børne- og ungedydelse samt børnetilskud efter seks års ophold. Optjeningsprincippet blev indført med virkning fra 2011 og var således heller ikke gældende for modtagere af starthjælpen i den periode, som Højesteretssagen angik.<sup>73</sup> Familien i sagen modtog mellem ca. 30.000 og 40.000 kr. årligt i børne- og ungedydelse, mens en nytilkommen flygtningefamilie i dag slet ikke har ret til børne- og ungedydelse eller børnetilskud og først modtager fuld børne- og ungedydelse eller børnetilskud efter seks års ophold. Der må derfor antages at være en væsentlig forskel på de ydelser, børnefamilier

på integrationsydelse modtager i dag – både i forhold til kontanthjælpsmodtagere og modtagere af den dagældende starthjælp.

Hertil kommer, at den dagældende starthjælp blev forhøjet med antallet af børn, mens integrationsydelsen er den samme, uanset om du har et eller flere børn. Ydelsen for kontanthjælpsmodtagere er ligeledes den samme, uanset om familien/forsørgeren har et eller flere børn, men modtagere af kontanthjælp vil i modsætning til integrationsydelsesmodtagere være berettiget til fuld børne- og ungedydelse, jf. ovenfor.

Endvidere er der forskel på kontanthjælpsloftet for personer på integrationsydelse, starthjælp og kontanthjælp. Loftet omfatter integrationsydelse, uddannelseshjælp og kontanthjælp, særlig støtte og boligstøtte. Hvis de samlede ydelser til personen overstiger loftet, reduceres særlig støtte og boligstøtte. Hvis vi sammenligner med personer på kontanthjælp, er loftet markant højere end loftet for integrationsydelsesmodtagere.

Hvis vi sammenligner med personer på den dagældende starthjælp, gjaldt der også i perioden 2004-2011 et kontanthjælpsloft, men det i 2016 genindførte kontanthjælpsloft er lavere end det tidligere gældende loft. For en enlig forsørger på integrationsydelse med et barn er loftet således næsten 4.000 kr. lavere per måned end det loft, der var gældende i den periode, som Højesteretssagen angik.<sup>74</sup>

Endvidere kan man se på niveauet for enkeltudgifter. I Højesteretssagen modtog familien væsentlige tilskud til enkeltudgifter, og disse ydelser kan således have stor betydning for familiernes samlede økonomi. Vores undersøgelse viser ikke, om det generelt set er blevet nemmere eller sværere at få tilskud til enkeltudgifter, eller om der er flere personer på integrationsydelse end kontanthjælp, der modtager enkeltudgifter eller omvendt. Flere af de interviewede integrationskonsulenter fortæller imidlertid, at det er meget svært for familier på integrationsydelse at få tilskud til enkeltudgifter. De nyeste tal fra Beskæftigelsesministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet viser, at der er sket et fald i kommunernes udgifter til tilskud til enkeltudgifter og sygebehandling efter aktivloven i perioden 2010-2016.<sup>75</sup> Vi kender ikke årsagen til faldet i udgifterne, men udviklingen kan tyde på, at det er blevet sværere at få tilskud til disse udgifter. Der er samtidig sket en stigning i kommunernes udgifter til hjælp i særlige tilfælde efter integrationsloven. Denne stigning tilskrives primært en stigning i antallet af personer omfattet af integrationsprogrammet og ikke, at det er blevet nemmere at få tilskud. I de første tre år efter flygtninges og familiesammenførtes ankomst til Danmark afholdes de udgifter, der kan gives tilskud til i særlige tilfælde, som udgangspunkt efter integrationsloven.

Samlet set må mange familier på integrationsydelse antages at modtage offentlig hjælp på et niveau, der ofte er væsentligt lavere end

kontanthjælpsmodtagere – alt afhængig af den enkelte families eller persons nærmere omstændigheder. Familierne må endvidere antages i mange tilfælde at modtage lavere ydelser end familier på den tidligere gældende starthjælp.

### ANDRE FORHOLD AF BETYDNING FOR VURDERINGEN

Højesteret henviste i sagen fra 2012 endvidere til den særlige situation, som flygtninge befinder sig i, "idet de tilbydes en permanent bolig inden for 3 måneder, intensiv danskundervisning og særlig aktivering." Som det fremgår ovenfor i kapitel 2, tilbydes flygtninge imidlertid ikke længere en permanent bolig inden tre måneder, men i stedet når det er muligt. Flere af de interviewede integrationskonsulenter fortæller, at mange er midlertidigt boligplacerede i flere år, ligesom nyere undersøgelser har vist et markant fald i antallet af tilgængelige billige boliger, der kan betales af personer med begrænset betalingsevne (Statsrevisorerne, 2013; SFI, 2015), jf. nedenfor i afsnittet om retten til bolig.

Endelig henviste Højesteret i sagen fra 2012 til, at EMD i sin praksis har slået fast, at et skattefinansieret velfærdssystem nødvendigvis må indeholde kriterier for afgrænsning af den personkreds, der kan komme i betragtning til de ydelser, som stilles til rådighed<sup>76</sup>. Højesteret udtalte herefter, at det må anses for sagligt at anvende et optjeningsprincip, hvorefter en person, hvadenten denne er

dansk statsborger eller udlænding skal have opholdt sig i Danmark i en vis periode, inden den pågældende kan modtage den højeste bistandsydelse fra det offentlige. EMD-sagen Højesteret henviste til, angik spørgsmålet om en britisk statsborgers ret til at modtage fuld pension, når vedkommende var fraflyttet landet i en årrække. Der er ikke retspraksis fra EMD, der direkte tager stilling til spørgsmålet, om indførelsen af et optjeningsprincip til ledighedsydelse svarende til det, der gælder for personer på integrationsydelse. Dette hænger måske sammen med, at mange af de øvrige europæiske lande har et bidragsfinansieret system og ikke et skattefinansieret system som i Danmark.

For så vidt angår optjeningsprincippet til kontanthjælpen under de nugældende regler, gælder der ligesom for starthjælpen et krav om, at en person skal have opholdt sig i Danmark i syv ud af de seneste otte år, før vedkommende kan få ret til den højeste ledighedsydelse fra det offentlige (kontanthjælp). I perioden indtil da, har personer på integrationsydelse ret til en lavere ledighedsydelse.

### OPSUMMERING

Dansk rets regler om integrationsydelse og optjeningsprincip for børne- og ungeydelse samt børnetilskud gælder alle uanset etnisk oprindelse og statsborgerskab. Reglerne rammer imidlertid i praksis overvejende personer, der ikke har dansk statsborgerskab, og personer med anden etnisk baggrund end

dansk. En sådan indirekte forskelsbehandling anses for ulovlig, hvis forskelsbehandlingen ikke er sagligt begrundet, og midlerne ikke står i et rimeligt forhold til formålet (er proportionale hermed).

Efter EMD's praksis kræver indirekte forskelsbehandling på grund af nationalitet eller etnisk oprindelse tvingende eller meget tungtvejende grunde ("compelling or very weighty reasons"), som ikke er relateret til etnisk oprindelse, jf. således Biaosagen.<sup>77</sup>

De danske regler om integrationsydelsen mv. har til formål at begrænse antallet af asylansøgere og øge integrationen og beskæftigelsen blandt de berørte. Der er usikkerhed forbundet med integrationsydelsens effekt i forhold til Danmarks andel af asylansøgerne samt beskæftigelsen og integrationen af integrationsydelsesmodtagere.

De omfattede familier modtager offentlig hjælp på et niveau, der må antages ofte at være væsentligt lavere end kontanthjælpsmodtagere – alt afhængig af den enkelte families eller persons nærmere omstændigheder. Familierne må endvidere antages i mange tilfælde at modtage lavere ydelser end familier på den tidlige gældende starthjælp.

Staten har imidlertid en vid skønsmargin i forhold til at retfærdiggøre forskelsbehandling inden for generelle strategiske tiltag af økonomisk og social karakter. Det afgørende er ikke klagers individuelle forhold og behov,

men derimod om ordningen eller lovgivningen som sådan er diskriminerende. Der er ikke retspraksis fra EMD, der tager stilling til en ordning som integrationsydelsen, hvor der gælder et optjeningskrav til en skattefinansieret ledighedsydelse (kontanthjælp), men hvor man samtidig modtager en lavere ledighedsydelse (integrationsydelsen).

På den baggrund har instituttet ikke grundlag for at antage, at optjeningskravet er uproportionalt i forhold til et sagligt formål om bl.a. at styrke integrationen. Proportionalitetsvurderingen vil dog løbende kunne ændre sig i takt med, at forholdene for personer på integrationsydelse strammes eller lempes. Pr. 1. januar 2019 indføres et beskæftigelseskrav, ligesom opholdskravet hæves til ni ud af de seneste 10 år. Yderligere stramninger af eksempelvis opholdskravet og beskæftigelseskravet vil øge sandsynligheden for, at ordningen må anses for uproportional.

### 7.3 RETTEN TIL SUNDHED

Retten til sundhed er beskyttet i menneskeretten. Det indebærer, at staterne skal træffe foranstaltninger for at opnå den fulde virkeliggørelse af retten til sundhed, herunder for at forebygge, behandle og bekæmpe sygdomme samt at skabe betingelser for at sikre ethvert menneske lægehjælp samt behandling og pleje under sygdom, jf. ovenfor i kapitel 2.

I dansk ret beskytter lov om etnisk ligebehandling mod diskrimination på grund

af race eller etnisk oprindelse i forhold til sundhedspleje. Det betyder, at der skal sikres lige adgang til sundhed uanset race eller etnisk oprindelse.

Adgang til sundhedsydelser er især relevant i forhold til nytilkomne ikke-vestlige indvandrere, som kan være særligt sårbare, hvad angår sundhedsmæssige forhold. En relativt stor andel af nytilkomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge har alvorlige sundhedsmæssige problemer (Nørredam og Krasnik, 2009). Det drejer sig om både fysiske og psykiske lidelser. Endvidere har børn af asylansøgere ikke gennemført det danske vaccinationsprogram.

WHO anslår, at cirka 20 procent af en befolkningsgruppe, som har været udsat for humanitære kriser, vil lide af posttraumatisk belastningsreaktion (PTSD).<sup>78</sup> Herudover viser forskning, at mellem otte og 25 procent af flygtninge i højindkomstlande lider af depression (se kapitel 6). Psykiske problemer hos flygtninge vil ofte komme til udtryk som fysiske gener, eksempelvis i form af smerter. Symptomerne er ofte langvarige og kan dukke op, flere år efter at traumet har fundet sted.

En af de få danske undersøgelser af nytilkomne indvandreres sundhedstilstand peger på en høj forekomst af kroniske, somatiske lidelser (Frederiksen og Nørredam, 2013). Således viser undersøgelsen, at 64 procent havde en eller flere somatiske sygdomme, som krævede behandling eller videre udredning.

En stor andel led af hjertekarsygdomme eller maveinfektioner, og langt de fleste børn fra undersøgelsen havde ikke gennemført vaccinationsprogrammer. Generelt ses en tendens til en højere forekomst af infektioner (tuberkulose, viral hepatitis, HIV og parasitter) og mave-tarm-sygdomme samt psykiatriske lidelser. Det er desuden fundet, at 19 procent af asylansøgere ved afrejse fra asylcentre havde behov for yderligere behandlinger på grund af dårlig fysisk helbredstilstand. Heraf vurderedes halvdelen at have et behov for behandling, som hastede.

Det fremgår af foreliggende undersøgelse, at nogle familier er så økonomisk pressede, at de kan blive nødt til at fravælge medicin og behandling, der forudsætter egenbetaling. Integrationskonsulenter fortæller samtidig, at det kan være meget svært at få tilskud fra kommunen til enkeltydelser og medicin.

Aktivloven og integrationsloven giver kommunen mulighed for at yde tilskud til sygebehandling, medicin, tandbehandling eller lignende, der ikke kan dækkes efter anden lovgivning, hvis ansøgeren ikke har økonomisk mulighed for at betale udgifterne, og behandlingen er nødvendig og helbredsmæssigt velbegrundet. Der består imidlertid ikke noget retskrav herpå, sådan som det er tilfældet med udgifter til tandpleje for personer på integrationsydelse.

Nye tal fra Beskæftigelsesministeriet viser, at kommunernes udgifter til tilskud til

sygebehandling efter aktivloven er faldet i perioden 2010-2016. Vi kender ikke årsagen hertil, men tallene kan måske tyde på, at det er blevet sværere at få tilskud til disse udgifter. Samtidig er udgifterne til hjælp i særlige tilfælde efter integrationsloven steget. Denne stigning tilskrives primært en stigning i antallet af nytilkomne udlændinge omfattet af integrationsprogrammet. Udgifterne efter integrationsloven konteres samlet af kommunerne, og det er derfor ikke muligt at finde frem til udgifterne på de enkelte områder, der er omfattet af hjælp i særlige tilfælde, herunder udgifterne specifikt til sygebehandling.

Staterne er overladt en bred implementeringsfrihed ved vurderingen af, hvilke tiltag der bør tages for at sikre opfyldelsen af økonomiske og sociale rettigheder såsom retten til sundhed. De økonomiske og sociale rettigheder skaber som udgangspunkt ikke individuelle rettigheder for borgerne til bestemte ydelser. Dette skyldes, at staterne skal kunne vælge, hvordan de vil prioritere forskellige samfundsområder.

Offentlige myndigheder bør dog være særligt opmærksomme på konsekvenserne af afslag på tildeling af tilskud til sygebehandling, medicin mv., herunder om nytilkomne flygtningefamilier på integrationsydelse rammes særlig hårdt og dermed ikke sikres adgang til sundhed.



## 7.4 RETTEN TIL BOLIG

Retten til bolig, som er omfattet af en række menneskerettighedskonventioner, forpligter staterne til at arbejde for at sikre alle en passende bolig. Efter integrationsloven har kommunen pligt til at anvise en bolig til en flygtning, når det er muligt. Indtil det er muligt at anvise en permanent bolig, skal kommunen anvise et midlertidigt opholdssted. Kommunen kan kun anvise boliger, som ifølge byggelovgivningen, planlovgivningen og anden lovgivning kan anvendes som lovlig bolig. Det er ikke et krav, at der er tale om en selvstændig bolig, hvilket indebærer, at eksempelvis et kollegieværelse efter omstændighederne kan anvendes, men det skal være en bolig, hvor den pågældende flygtning kan blive boende, ikke blot så længe integrationsprogrammet løber, men også efter udløb af introduktionsperioden.

Den primære adgang for kommunerne til at skaffe boliger til boligsøgende følger af almenboliglovens anvisningsregler. Boliganvisning til almene familieboliger sker efter en konkret vurdering af den enkelte flygtnings behov i forhold til andre boligsøgendes behov. Det er således op til den enkelte kommune at vurdere, hvem der har det største behov for at få anvist en bolig blandt de boligsøgende, som har så akut et boligbehov, at kommunen vil anvise en bolig. I vurderingen kan bl.a. indgå, om flygtningen allerede er anvist en midlertidig indkvartering. Den midlertidige indkvartering kan således tale for, at flygtningens behov for en permanent

bolig er mindre påtrængende end en anden boligsøgendes behov. Den midlertidige indkvarterings beskaffenhed kan også tillægges betydning ved vurderingen.

Der har i de senere år været fokus på spørgsmålet om at sikre et tilstrækkeligt antal billige boliger. Der er i en årrække rapporteret om et fald i antallet af billige boliger, særligt omkring de større byer.

Rigsrevisionen gennemførte således i 2014 en undersøgelse af myndighedernes samlede indsats over for hjemløse og undersøgte i den forbindelse udviklingen i antallet af billige boliger, som personer på de laveste overførselsindkomster har mulighed for at betale.<sup>79</sup> Undersøgelsen viste et markant fald i antallet af billige boliger, der kan betales af personer med begrænset betalingsevne. SFI (nu VIVE) har også peget på en sammenhæng mellem antallet af boliger, der modsvarer personer på de laveste ydelsers betalingsevne, og antallet af hjemløse (SFI, 2015).

Både Rigsrevisionen og Statsrevisorerne rejste kritik af, at kommunerne ikke havde sikret en passende boligmasse og dermed ikke havde kunnet imødekomme de hjemløses boligbehov. Rigsrevisionen bemærkede dog, at kommunerne løbende havde gjort det daværende Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter opmærksom på dette, og kritiserede derfor ministeriet for ikke at have fulgt op på, hvordan kommunerne anvender de eksisterende ordninger til at skaffe boliger til de

hjemløse, og om ordningerne er tilstrækkelige. Statsrevisorerne tilsluttede sig denne kritik.

Reformer af velfærdsydelse såsom kontanthjælpsreformen og indførelsen af integrationsydelse, rådighedskrav og kontanthjælpsloft har ført til en sænkelse af ydelsesniveauet for en større gruppe mennesker. Endvidere har faldet i antallet af små, billige boliger også betydning for kommunernes muligheder for at løse boligsociale problemer via boligvisning.

Regeringen har i regeringsgrundlaget anført, at der fortsat er behov for billiggørelse af de almene boliger, og regeringen har efterfølgende taget en række initiativer, der skal styrke kommunernes adgang til billige boliger.

Den foreliggende undersøgelse viser, at familiernes økonomiske situation medfører problematikker i forhold til familiernes boligforhold. Dette gør sig navnlig gældende i forhold til de midlertidige boliger, som mange familier på integrationsydelse er placeret i.

Staterne er overladt en bred implementeringsfrihed ved vurderingen af, hvilke tiltag der bør tages for at sikre opfyldelsen af økonomiske og sociale rettigheder såsom retten til bolig. De økonomiske og sociale rettigheder skaber som udgangspunkt ikke individuelle rettigheder for borgerne til bestemte ydelser.

Offentlige myndigheder bør være særligt opmærksomme på adgangen til billige boliger, herunder om nytilkomne familier på integrationsydelse rammes særlig hårdt af boligudgifterne.

## 7.5 OPSUMMERING

I det foregående har vi undersøgt, om dansk rets regler om bl.a. integrationsydelse, optjeningsprincip for børne- og ungeydelse, mulighederne for at søge tilskud til særlige udgifter til sygebehandling mv. samt adgangen til bolig er i strid med grundloven og menneskeretten.

Den menneskeretlige analyse viser, at grundloven sikrer et eksistensminimum for personer, der ikke kan forsørge sig selv. Det må efter instituttets vurdering antages, at der i Danmark lever personer, der ikke kan ernære sig og sine, og som ikke modtager den offentlige hjælp, der er nødvendig for uden yderligere privat hjælp at kunne leve på et eksistensminimum. Det vil navnlig være tilfældet for nytilkomne enlige eller par med to eller flere børn, dels fordi integrationsydelsen trods de højere udgifter ikke er højere for familier med mere end ét barn, dels fordi de nytilkomne endnu ikke har optjent (fuld) ret til børne- og ungeydelse samt børnetilskud. Vi ved, at der i 2017 var knap 6.000 familier på integrationsydelse med to eller flere børn, som tilsammen har omkring 16.000 børn i alt. Det kan dog ikke nærmere vurderes, hvor mange personer der ikke modtager den fornødne offentlige hjælp, da det afhænger af en konkret

vurdering af den enkelte families nærmere forhold, herunder ikke mindst boligudgifter og enkeltydelser.

Dansk rets regler om integrationsydelse og optjeningsprincip for børne- og ungeydelse samt børnetilskud gælder alle uanset etnisk oprindelse og statsborgerskab. Reglerne rammer imidlertid navnlig personer med anden etnisk baggrund end dansk. Sådanne regler kan efter menneskeretten udgøre ulovlig indirekte forskelsbehandling, hvis ikke forskelsbehandlingen er sagligt begrundet, og midlerne er proportionale med formålet. De danske regler om integrationsydelse mv. har til formål at begrænse antallet af asylansøgere og øge integrationen og beskæftigelsen blandt de berørte. Der er usikkerhed forbundet med virkningerne af integrationsydelsen i forhold til Danmarks andel af asylansøgerne i Europa samt beskæftigelsen og integrationen af integrationsydelsermodtagere. De omfattede familier modtager offentlig hjælp på et niveau, der må antages at være væsentligt lavere end kontanthjælpsmodtagere – alt afhængig af den enkelte families eller persons nærmere omstændigheder. Familierne må endvidere antages i mange tilfælde at modtage lavere ydelser end familier på den tidligere gældende starthjælp. Staten har imidlertid en vid skønsmargin i forhold til at retfærdiggøre forskelsbehandling inden for generelle strategiske tiltag af økonomisk og social karakter. Det afgørende er ikke klagers individuelle forhold og behov, men derimod om ordningen eller lovgivningen som sådan

er diskriminerende. Der er ikke retspraksis fra EMD, der tager stilling til en ordning som integrationsydelsen, hvor der gælder et optjeningskrav til en skattefinansieret ledighedsydelse (kontanthjælp), men hvor man samtidig modtager en lavere ledighedsydelse (integrationsydelsen). På den baggrund har instituttet ikke grundlag for at antage, at optjeningskravet er uproportionalt i forhold til et sagligt formål om bl.a. at styrke integrationen.

Undersøgelsen viser, at nogle nytilkomne flygtninge ikke får adgang til sygebehandling og medicin på grund af deres økonomi. Adgangen til sundhedsydelser er især relevant i forhold til nytilkomne ikke-vestlige indvandrere, som ofte har et dårligt helbred. Aktivloven og integrationsloven giver kommunen mulighed for at yde tilskud til sygebehandling, medicin, tandbehandling eller lignende, hvis ansøgeren ikke har økonomisk mulighed for at betale udgifterne, og behandlingen er nødvendig. Der består imidlertid ikke noget retskrav herpå. Analysen viser, at staterne efter menneskeretten er forpligtede til at arbejde for at opnå virkeliggørelse af retten til sundhed, men borgere kan som udgangspunkt ikke støtte individuelle krav herpå.

Undersøgelsen viser, at familiernes økonomiske situation medfører problematikker i forhold til familiernes boligforhold. Dette gør sig navnlig gældende i forhold til de midlertidige boliger, som mange familier på integrationsydelse er placeret i. Der er desuden

sket et fald i antallet af billige boliger. Analysen viser, at menneskeretten forpligter staterne til at arbejde for at sikre alle borgere en passende bolig f.eks. via lovgivning, men borgere kan som udgangspunkt ikke støtte individuelle krav herpå, f.eks. om en permanent bolig.

Staterne er overladt en bred implementeringsfrihed ved vurderingen af, hvilke tiltag der bør tages for at sikre opfyldelsen af økonomiske og sociale rettigheder såsom retten til sundhed og bolig. Det er i praksis navnlig spørgsmålet om diskrimination, der kan rejse mere konkrete og juridiske overvejelser om lovgivningens forhold til internationale forpligtelser.

## KAPITEL 8

### KONKLUSION OG ANBEFALINGER

#### 8.1 BAGGRUND

Den 1. september 2015 blev integrationsydelsen indført i Danmark. Ydelsen gives til personer, der ikke har været i Danmark i syv ud af de seneste otte år. Således er det primært nytilkomne flygtninge til Danmark, der tilbydes ydelsen. Den nye ydelse er lavere end kontanthjælpen, som hidtil har været den laveste ydelse i det danske ydelsessystem.

Siden ydelsen trådte i kraft, har spørgsmålet om ydelsens konsekvenser været debatteret i medierne, og der er blevet spurgt til de afsavn, voksne og børn lider som konsekvens af den lave ydelse. Der er imidlertid begrænset viden om konsekvenserne af integrationsydelsen, mens konsekvenserne af bl.a. starthjælpsydelsen tidligere er blevet undersøgt (Johansen, 2011).

Med denne undersøgelse har vi ønsket at få en bedre forståelse for, hvilke konsekvenser det kan have at være på integrationsydelse, herunder hvilke eventuelle afsavn familiernes økonomiske omstændigheder medfører, og om indførelsen af integrationsydelsen er forenelig med grundloven og menneskeretten.

Vi har anvendt semistrukturerede interviews, en juridisk analyse og økonomiske beregninger til at belyse emnet.

#### 8.2 KONKLUSION

Interviewene med familier på integrationsydelse viser, at familiernes økonomiske omstændigheder medfører materielle såvel som sociale afsavn. I nogle familier er der tale om helt basale afsavn i form af f.eks. utilstrækkelig mad eller tøj. Herudover oplever familierne udfordringer i forhold til at dække udgifter til bl.a. transport, skoleudstyr og medicin. Familiernes økonomi medfører endvidere problemer i forhold til familiernes boligforhold. Familiernes økonomiske omstændigheder medfører en række sociale afsavn i form af begrænsede muligheder for at tage del i aktiviteter uden for hjemmet såsom fritidsaktiviteter og aktiviteter i skoleregi. Vi ser således, i tråd med gældende forskning, en sammenhæng mellem økonomisk fattigdom og social eksklusion.

Interviewene viser, at familierne forsøger at tilpasse sig de lave ydelser ved at begrænse deres udgifter på en række måder. Herudover optager nogle familier lån og køber ting på

kredit. Flere familier supplerer endvidere deres indkomst gennem deres store børns erhvervsarbejde. I nogle tilfælde har børnenes arbejde et sådant omfang, at det går ud over deres skolegang.

Økonomiberegningerne viser, at integrationsydelsen ikke er tilstrækkelig til at opretholde, hvad eksperter har vurderet til at være et "beskedent og nødvendigt" forbrugsniveau i Danmark (jf. Rockwool Fondens minimumsbudgetter). Derudover viser analysen, at integrationsydelsen sender familierne under Danmarks Statistiks indikator for relativ fattigdom.

Ifølge grundloven skal staten sikre et eksistensminimum for personer, der ikke kan forsørge sig selv. På baggrund af undersøgelsen kan vi konkludere, at det må formodes, at der i Danmark lever personer, der ikke kan forsørge sig selv og deres familie, og som ikke modtager den offentlige hjælp, der er nødvendig for uden yderligere privat hjælp at kunne leve på et eksistensminimum. Det vil navnlig være tilfældet for nytilkomne enlige eller par med to eller flere børn. Det skyldes, dels at integrationsydelsen trods de højere udgifter ikke er højere for familier med mere end ét barn, dels at nytilkomne endnu ikke har optjent (fuld) ret til børne- og ungeydelse samt børnetilskud.

Reglerne om integrationsydelse rammer i praksis navnlig personer med anden etnisk baggrund end dansk. Sådanne regler kan efter

menneskeretten udgøre diskrimination, hvis ikke forskelsbehandlingen er sagligt begrundet, og midlerne er proportionale med formålet. De danske regler om integrationsydelse mv. har til formål at begrænse antallet af asylansøgere og øge integrationen og beskæftigelsen blandt de berørte. Der er imidlertid usikkerhed forbundet med virkningerne af integrationsydelsen i forhold til Danmarks andel af asylansøgerne i Europa samt beskæftigelsen og integrationen af integrationsydelsesmodtagere. De omfattede familier modtager offentlig hjælp på et niveau, der er væsentligt lavere end kontanthjælpsmodtagere og i mange tilfælde også lavere end modtagere af den tidligere gældende starthjælp. Staten har en vid skønsmargin i forhold til at retfærdiggøre forskelsbehandling inden for generelle strategiske tiltag af økonomisk og social karakter. Det afgørende er ikke klagers individuelle forhold og behov, men derimod om ordningen eller lovgivningen som sådan er diskriminerende. Der er ikke retspraksis fra EMD, der tager stilling til en ordning som integrationsydelsen, hvor der gælder et optjeningskrav til en skattefinansieret ledighedsydelse (kontanthjælp), men hvor man samtidig modtager en lavere ledighedsydelse (integrationsydelsen). På den baggrund har instituttet ikke grundlag for at antage, at optjeningskravet er uproportionalt i forhold til et sagligt formål om bl.a. at styrke integrationen.

På baggrund af rapportens analyser har vi udarbejdet tre anbefalinger.

## 8.3 ANBEFALINGER

### SIKRING AF EKSISTENSMINIMUM FOR BØRNEFAMILIER

Ifølge grundloven skal alle personer i Danmark, der ikke kan forsørge sig selv eller deres familie, sikres et eksistensminimum. Alligevel må vi på baggrund af rapportens analyser antage, at der er familier på integrationsydelse, som ikke modtager den offentlige hjælp, der er nødvendig for at kunne leve på et eksistensminimum.

Rapportens økonomiberegninger viser, at integrationsydelsen ligger på et så lavt niveau, at det er meget vanskeligt for mange af modtagerne af integrationsydelse at få den daglige økonomi til at hænge sammen. Det gælder helt åbenbart i forhold til en almindelig levestandard i Danmark, men også i forhold til et minimumsbudget og Danmarks Statistiks indikator for relativ fattigdom. Det er særligt familier med to eller flere børn, der rammes hårdt. Det skyldes, dels at der er indført et optjeningsprincip for børne- og ungeydelse, så den optjenes gradvist over en seksårig periode for nytilkomne, dels at integrationsydelsen for familier med flere børn trods de højere udgifter ikke er højere end for familier med ét barn.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler:

- At regeringen og kommunerne sikrer et eksistensminimum for børnefamilier på integrationsydelse.

### ØKONOMISK TILSKUD TIL SYGEBEHANDLING

Flere af de interviewede familier fortæller, at økonomien er så presset, at de kan blive nødt til at fravælge medicin og behandling, der kræver egenbetaling. Nogle af familierne får tilskud til medicin af kommunen. Mange af familierne fortæller imidlertid, at de har fået afslag på deres ansøgninger om tilskud til behandling og medicin. Det bekræftes af flere af de interviewede integrationskonsulenter.

Adgang til sundhedsydelser er især relevant for nytilkomne ikke-vestlige indvandrere, som kan være særligt sårbare, hvad angår sundhedsmæssige forhold. En relativt stor andel af nytilkomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge har alvorlige sundhedsmæssige problemer (Nørredam og Krasnik, 2009). Det er derfor afgørende, at nytilkomne familier på integrationsydelse ikke afskæres fra medicin eller sygebehandling, alene fordi de ikke har råd til medicin, behandling eller transport.

Aktivloven og integrationsloven giver kommunen mulighed for at yde tilskud til sygebehandling, medicin, tandbehandling eller lignende, der ikke kan dækkes efter anden lovgivning, hvis ansøgeren ikke har økonomisk mulighed for at betale udgifterne, og behandlingen er nødvendig og helbredsmæssigt velbegrundet. Modtagerne af integrationsydelse har imidlertid ikke noget retskrav på tilskuddet, som de har det med udgifter til tandpleje.

Et retskrav på tilskud til udgifter til sygebehandling, medicin mv. for personer på integrationsydelse ville være med til at sikre denne gruppe af borgere bedre adgang til sundhed.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler:

- At Beskæftigelsesministeriet indfører et retskrav på tilskud til nødvendige udgifter til sygebehandling, medicin mv. for personer på integrationsydelse.

#### **SIKRING AF ADGANG TIL TILSTRÆKKELIGT BILLIGE BOLIGER**

Når nytilkomne flygtninge tildeles opholdstilladelse i Danmark, fordeles de rundt til landets kommuner. Herfra er det den enkelte kommunes pligt at anvise den nytilkomne flygtning en permanent bolig, når det er muligt. Kan kommunen ikke anvise en permanent bolig, der er til at betale for den enkelte, skal kommunen anvise en midlertidig bolig. Der er ikke nogen øvre grænse for, hvor længe kommunerne må lade flygtninge bo i midlertidige boliger, og i praksis kan der være tale om år, før kommunen finder en egnet permanent bolig.

Ud af de to kommuner, vi har talt med i denne undersøgelse, har den ene kommune i de fleste tilfælde kunnet finde passende permanente boliger til de flygtninge, den har modtaget, hvorimod den anden kommune primært har kunnet finde midlertidige boliger, fordi der i kommunen ikke findes nok egnede

boliger, som kan betales på et budget baseret på integrationsydelsen.

Når kommunerne er ude af stand til at finde tilstrækkelige egnede boliger, som kan betales med et budget baseret på integrationsydelsen, er de nødsaget til at finde alternative måder at huse flygtninge midlertidigt. Placering i disse midlertidige boliger medfører en række problematikker vedrørende boligernes standard, herunder eksempler på råd, svamp og utætte vinduer, minimale pladsforhold, manglende privatliv og kritisable støjforhold.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler:

- At regeringen og kommunerne sørger for, at der er tilstrækkeligt billige permanente boliger, som kan anvises til familier med lave indkomster, og at udviklingen på området følges.



## LITTERATUR

- Benjaminsen, L., M.H. Enemark og J.F. Birkelund (2016): **Fattigdom og afsavn. Om materielle og sociale afsavn blandt økonomisk fattige og ikke-fattige.** København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, rapport 16:05.
- Benjaminsen, L., S.B. Andrade og M.H. Enemark (2017): **Fællesskabsmålingen. En undersøgelse af livsvilkår og social eksklusion i Danmark.** København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, rapport 17:19.
- Bonke, J. og A.W.W. Christensen (2016): **Minimumsbudget for forbrugsudgifter – hvad er det mindste man kan leve for?** København: Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Bradshaw, J., P. Kemp, S. Baldwin og A. Rowe (2004): **The drivers of social exclusion: A review of the literature for the Social Exclusion Unit in the Breaking the Cycle series.** London: SEU/ODPM.
- Center for Udsatte Flygtninge (2016): **Flygtnings mentale sundhed.** Notat.
- Danmarks Statistik (2012): **Levevilkår. Måling af fattigdom.** Danmarks Statistik, temapublikation 2012:2.
- Danmarks Statistik (2018): **Bag om relativ fattigdom.** Notat.
- Ekspertudvalg om fattigdom (2013): **En dansk fattigdomsgrænse – analyser og forslag til opgørelsesmetoder.** København: Social- og Integrationsministeriet i samarbejde med Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet og Beskæftigelsesministeriet.
- Frederiksen, H.W. og M. Nørredam (2013): **Sundhedsforhold hos nytilkomne indvandrere.** Forskningscenter for Migration, Ethnicitet og Sundhed (MESU), Københavns Universitet.
- Institut for Menneskerettigheder (2016a): **Menneskerettigheder i Danmark. Status 2015-16. Et sammendrag.**
- Institut for Menneskerettigheder (2016b): **Økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.** Grundnotat.

Institut for Menneskerettigheder (2017):  
**Hjemløse borgeres rettigheder i kommunerne.**

Johansen, A., M. Højland og H. Hansen (2011):  
**Flygtninge på langvarig starthjælp. CASA.**

Koch, I.E. (2009): **Human Rights as Indivisible Rights: the protection of socio-economic demands under the European Convention on Human Rights.** Martinus Nijhoff Publishers.

Levitas, R., C. Pantazis, E. Fahmy, D. Gordon, E. Lloyd og D. Patsios (2007): **The multi-dimensional analysis of social exclusion.** Bristol: University of Bristol, projektrapport.

Nørredam, M. og A. Krasnik (2009): "Ingen velkomst til det danske sundhedsvæsen", **Ugeskrift for Læger**, 171(25).

SFI (2015): **Hjemløshed i Danmark. National kortlægning.** Rapport.

Statsrevisorerne (2013): **Beretning om indsatsen over for hjemløse.**

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (2016): **Informationsbrev om boligplacering af flygtninge.** Notat.

VIVE (2017): **Fællesskabsmålingen. En undersøgelse af livsvilkår og social eksklusion i Danmark.**

## ANTAGELSER FOR UDARBEJDELSE AF MINIMUMSBUDGETTER

Rockwool Fonden har udarbejdet sine minimumsbudgetter under følgende forudsætninger (Bonke og Christensen, 2016):

- **Budgettet er et eksempel.** Budgettet udgør et eksempel på et minimumsforbrug. Der kan være specifikke varer med i budgettet, som enkelte personer ikke bruger, men det antages da, at de pågældende personer så bruger pengene på noget andet i stedet.
- **Budgettet er et langtidsbudget.** Budgettet er udarbejdet ud fra en antagelse om, at husholdningen allerede besidder varige goder, og at omkostningerne til hvert gode er spredt ud over dets levetid.
- **Budgettet er for personer med almindelig sundheds- og livstilstand.** Minimumsbudgettet tager ikke højde for ekstraordinære udgifter, f.eks. i forbindelse med specielle sygdomme eller handicap.
- **Stordriftsfordele indgår i budgettet.** For husholdninger på to personer sparer man 10 procent i stordriftsfordele på mad og drikke, og for husholdninger på tre eller flere personer sparer man 20 procent i stordriftsfordele på mad og drikke.
- **Gennemsnitlige boligudgifter til almennyttig bolig.** I minimumsbudgettet er alle familier forudsat at være lejere i almennyttige boliger. På baggrund af oplysninger i Landsbyggefonden er der således beregnet gennemsnitlige kvadratmeterpriser for samtlige 510.000 almennyttige boliger i landet. Det er disse priser ganget med et forskelligt antal kvadratmeter afhængig af familiestørrelse, der er anvendt som standard i minimumsbudgettet.

Rockwool Fonden medtager følgende udgifter i sine minimumsbudgetter (Bonke og Christensen, 2016):

- **Mad og drikke.** Et nødvendigt og beskedent forbrug af mad er fastsat til at være et madforbrug, der består af hjemmelavet mad, som giver den energi, man har brug for, og som er sundt, hvilket vil sige, at mad- og drikkevarer følger ernærings- og sundhedsanbefalinger fra Sundhedsstyrelsen. Det antages, at man handler i de billigst tilgængelige supermarkeder.

- **Beklædning og sko.** Dette forbrugsområde dækker alle typer af beklædning, fodtøj og andre beklædningsgenstande. Det antages, at der handles i de billigste tøjkedder.
- **Hygiejne og sundhed.** Hygiejne- og sundhedsområdet dækker over det jævnlige forbrug af varer, som knytter sig til personlig hygiejne og sundhed. Der er udvalgt et minimalt antal af varer, der handles i de billigst tilgængelige butikker.
- **Transport.** Der er afsat penge til at transportere sig rundt på den billigst mulige måde, svarende til cykel og offentlig transport.
- **Kultur og fritid.** Kultur og fritid dækker over udgifter til underholdning, kommunikation, fysisk udfoldelse samt deltagelse i familiemæssige og kulturelle sammenhænge. Dette omfatter bl.a. kontingent til medlemskab i en sportsklub til børn i familien.
- **Dagligvarer.** Her indgår udgifter til rengøringsartikler og andre husholdningsvarer, som forbruges i dagligdagen.
- **Varige forbrugsgoder.** Denne kategori dækker over varer, som har en lang levetid, og som alle personer i husstanden er fælles om, såsom møbler, lamper, køleskab og andet køkkenudstyr.
- **Forsikring.** I minimumsbudgettet er der medtaget to forsikringer: en familieforsikring og et A-kassebidrag.<sup>80</sup>
- **Boligudgifter.** Familien skal inden for rammen af budgettet kunne bo i en almindelig og beskedent bolig og kunne betale udgifter til vand, varme og el.

## NOTER

- 1 For forsørgere på integrationsydelse skelnes der ikke mellem, om forsørgeren er over eller under 30 år.
- 2 Retten til børne- og ungeydelse samt børnetilskud er betinget af, at mindst en af de personer, der har forsørgelsespligten over barnet, har haft bopæl eller beskæftigelse i Danmark i mindst seks år inden for de seneste 10 år. Ydelsen optjenes gradvist hvert halve år, således at der vil være ret til den fulde ydelse eller tilskud efter seks års bopæl eller beskæftigelse i Danmark.
- 3 <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/lovforslag-l2-l3-l7-vedr-integrationsydelse-folkepension-genindfoerelse>
- 4 [borger.dk](http://borger.dk).
- 5 "Fællesskabsmålingen" er udført af VIVE for Trygfonden.
- 6 I praksis udbetales børne- og ungeydelse til barnets mor, mens det udbetales til barnets far, hvis barnet bor hos ham.
- 7 § 11, stk. 3 i lov om aktiv socialpolitik.
- 8 Lovforslag nr. L 2 Folketinget 2014-15 (2. samling), fremsat den 3. juli 2015 af udlændinge-, integrations- og boligministeren.
- 9 Lov om aktiv socialpolitik § 22, stk. 4.
- 10 <https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2018/02/ny-aftale-lavere-skat-paa-arbejde-og-pensionsindbetaling>
- 11 Lovforslag nr. L 239 Folketinget 2017-18 (1. samling), fremsat den 4. maj 2018 af udlændinge- og integrationsministeren.
- 12 Lovforslag nr. L 7 Folketinget 2014-15 (2. samling), fremsat den 3. juli 2015 af skatteministeren.
- 13 § 2, stk. 1, nr. 7 i lov om en børne- og ungeydelse og § 5a i lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag.
- 14 <http://www.ft.dk/samling/20171/lovforslag/l35/index.htm>
- 15 <http://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/L113/index.htm>
- 16 Jf. lov om aktiv socialpolitik § 13f.
- 17 Reglerne om hjælp i særlige tilfælde findes i lov om aktiv socialpolitik, kapitel 10.
- 18 Reglerne om hjælp i særlige tilfælde findes i kapitel 6 i lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven).
- 19 Reglerne om kommunens pligt til at anvise en flygtning en bolig findes i integrationslovens § 12.
- 20 Integrationslovens § 12.

- 21 Lov 2016-06-08 nr. 665 om ændring af integrationsloven og forskellige andre love, der trådte i kraft den 1. juli 2016.
- 22 Direktiv 2000/43/EU af 29 Juni 2000
- 23 Det følgende afsnit er baseret på Institut for Menneskerettigheder, 2016a, s. 8-10 og Institut for Menneskerettigheder, 2016b.
- 24 FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, artikel 11.
- 25 Bekendtgørelse nr. 5 af 14. januar 1976 af international konvention af 16. december 1966 om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, artikel 2, stk. 1.
- 26 Nedsat af den daværende FN's Menneskerettighedskommission ved resolution 2000/9 af 17. april 2000 og siden forlænget, senest ved FN's Menneskerettighedsråds resolution 6/27 af 14. december 2007.
- 27 Bekendtgørelse nr. 5 af 14. januar 1976 af international konvention af 16. december 1966 om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, artikel 2, stk. 1.
- 28 FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, General Comment 3, 1991, pkt. 2-4.
- 29 FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, General Comment 3, 1991, pkt. 9.
- 30 FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, General Comment 3, 1991, pkt. 9
- 31 Den Europæiske Socialkomité, Autism Europe v. France, Complaint No. 13/2002, Decision on the merits af 4 November 2003, § 53.
- 32 EMD, Airey mod Irland, dom af 9. oktober 1979, app. nr. 6289/73, pkt. 26.
- 33 Det følgende afsnit er baseret på Institut for Menneskerettigheder, 2017, kapitel 5.
- 34 FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, artikel 11, stk. 1.
- 35 FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder, artikel 9.
- 36 Flygtningekonventionen, artikel 21; Racediskriminationskonventionen, artikel 5 (e)(iii).
- 37 Den Europæiske Socialpagt, artikel 16.
- 38 Den Europæiske Socialpagt, artikel 13 og 14.
- 39 I Stec m.fl. mod Storbritannien blev det slået fast, at sociale ydelser, uanset om de er betinget af forudgående indbetaling af bidrag eller ej, er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 1 i 1. tillægsprotokol til EMRK.
- 40 CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health, artikel 12.
- 41 FN's Konvention om barnets rettigheder, artikel 27, stk. 1 og 3.
- 42 Dommen er refereret i Ugeskrift for Retsvæsen U2012.1761H.
- 43 Biao mod Danmark, dom af 24. maj 2016, app. nr. 38590/10, pkt. 114.
- 44 Populationen følger jobindsats.dk (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering), der opgør antal personer på integrationsydelse som personer, der i kortere eller længere tid har modtaget integrationsydelse inden for den viste periode. Populationen omfatter derfor personer, der i det givne år har været på integrationsydelse i minimum fire uger.

- Desuden skal personerne være bosiddende i Danmark ved udgangen af året. Populationen på familieniveau omfatter husstande, hvor samtlige voksne opfylder disse kriterier.
- 45 Indvandrere fra ikke-vestlige lande udgør 94 procent af alle personer på integrationsydelse.
- 46 <http://uim.dk/nyheder/integration-i-tal/integration-i-tal-nr-4-4-januar-2017/hvem-er-integrationsydelsermodtagerne>
- 47 Opgjort på indbyggertal.
- 48 Tallene er fra jobindsats.dk og beregnet som et gennemsnit af de tre første kvartaler i 2017.
- 49 Med regeringens skatteaftale af den 6. februar 2018 er opholdskravet skærpet til ni ud af 10 år per 1. januar 2019.
- 50 Ugifte er ikke omfattet af 225-timersreglen. Derudover er familier, der endnu ikke har optjent fuld børne- og ungedydelse, heller ikke omfattet (jf. § 13f, stk. 4 i lov om aktiv socialpolitik).
- 51 Ekspertudvalg om fattigdom fra 2013 samt Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- 52 Den disponible indkomst udregnes som indkomst efter skat (inkl. overførselsindkomster) og ækvivaleres for at tage højde for delte udgifter i familien.
- 53 [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At-risk-of-poverty\\_rate](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At-risk-of-poverty_rate)
- 54 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA/0,,contentMDK:20242876~isCURL:Y~menuPK:492130~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:430367~isCURL:Y,00.html>
- 55 I denne undersøgelse ser vi bort fra særlig støtte. Særlig støtte forudsætter, at man har været ude for en social begivenhed, f.eks. arbejdsløshed, sygdom eller skilsmisse, og vi antager, at dette ikke er tilfældet i vores standardiserede eksempler.
- 56 Alle familier med børn har ret til at modtage børne- og ungedydelse. Derudover kan enlige forsørgere modtage børnetilskud. Børnetilskuddet består af et beløb per barn samt et samlet beløb uanset antallet af børn. Derudover kan man som enlig få et særligt børnetilskud, hvis barnets far er ukendt, eller hvis en af forældrene er gået bort. Udlændinge (som ikke er statsborgere i et EU-/EØS-land) skal have haft fast bopæl i Danmark i minimum et år, før de kan ansøge om børnetilskud (opholdskrav).
- 57 Rockwool Fonden har inkluderet bidrag til A-kasse svarende til 467 kr. i udgifter til forsikring. Disse har vi valgt at fratække, da vi antager, at integrationsydelsermodtagere ikke indbetaler til A-kasse.
- 58 Indtægter for de forskellige familietyper er udregnet bl.a. ved hjælp af telefonisk rådgivning fra Finansministeriet, Beskæftigelsesministeriet samt Udbetaling Danmark.
- 59 Minimumsbudgetter for de forskellige familietyper er udregnet bl.a. ved hjælp af rådgivning fra Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- 60 Enlige forsørgere, der har opholdt sig i landet i mindre end et år, kan ikke modtage børnetilskud, jf. opholdskravet.
- 61 Til sammenligning antager Beskæftigelsesministeriet i et

- folketings svar, "BEU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 149", af den 9. marts 2018 huslejeudgifter på 6.296 kr. per måned til at beregne rådighedsbeløb for børnefamilier på kontanthjælp og integrationsydelse (beregningerne er lavet på Familietypermodellen).
- 62 Dette afsnit er udarbejdet af VIVE.
- 63 Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, 2016, s. 2.
- 64 For hvert svar gives der et vist antal point. Pointene for de fem spørgsmål lægges sammen og ganges til slut med fire. Der fås nu et tal mellem nul og 100, som kan anses som et termometer for trivsel. Jo højere tal, jo højere trivsel. Hvis tallet er under 50, kan testpersonen være i risiko for depression eller længerevarende stressbelastning.
- 65 Indeksets sidste spørgsmål medførte en del forvirring, og besvarelsener af dette spørgsmål er derfor ikke medtaget her.
- 66 Lov om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution, § 2, stk. 2.
- 67 Se Ugeskrift for Retsvæsen 2006.770H og 2012.1761H.
- 68 Carson m.fl. mod UK, dom af 16. marts 2010, app. nr. 42184/05, pkt. 62
- 69 <http://www.ft.dk/samling/20171/almdel/uui/spm/661/svar/1498462/1912262.pdf>
- 70 <http://www.ft.dk/samling/20171/almdel/uui/spm/661/svar/1498462/1912262.pdf>
- 71 <https://bm.dk/nyheder-presse/pressemeddelelser/2018/02/effektanalyse-kontanthjaelpsloftet-og-225-timers-reglen-virker/>
- 72 Analyserne omfatter bl.a. Rosholm, M. og Vejlin R., "Reducing Income Transfers to Refugee Immigrants; Does Starthelp Help You start?", IZA Discussion Paper No. 2720, samt Andersen, L. H., Hansen, H., Schultz-Nielsen, M. L., Tranæs, T. (2012); "Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse", Rockwool Fondens Forskningsenhed, arbejdspapir 25.
- 73 Reglerne blev efterfølgende ophævet af den daværende SR-regering. I 2015 blev reglerne på ny indført af den daværende V-regering.
- 74 <https://www.ae.dk/analyser/det-nye-kontanthjaelpsloft-rammer-enlige-markant-haardere-end-tidligere>
- 75 <http://www.ft.dk/samling/20171/almdel/beu/spm/382/svar/1498754/1912902.pdf>
- 76 Carson m.fl. mod UK, dom af 16. marts 2010, app. nr. 42184/05, pkt. 62
- 77 Biao mod Danmark, dom af 24. maj 2016, app. nr. 38590/10, pkt. 114.
- 78 Der henvises i Frederiksen og Nørredam (2013, s. 35) til Masmans m.fl. (2010): "Health status and degree of traumatisation among newly arrived asylum seekers--secondary publication", Ugeskrift for Læger, 172(2), s. 120-124.
- 79 Statsrevisorerne, 2013.
- 80 I den videre analyse af de økonomiske konsekvenser af integrationsydelsen ser vi bort fra A-kassebidrag.



**INSTITUT FOR  
MENNESKE  
RETTIGHEDER**