

## 25 år for reformen af integrationsindsatsen: Hvordan er det gået?

Folketinget vedtog den 1. juli 1998 integrationsloven og danskuddannelsesloven<sup>1</sup> (daværende danskundervisningsloven), der siden den 1. januar 1999 har reguleret integrationsindsatsen til nytilkomne flygtninge og familiesammenførte. I år er der således gået 25 år, siden denne på flere områder gennemgribende reform af integrationsindsatsen blev vedtaget.

Integrationsloven indeholdt adskillige væsentlige nyskabelser. Med **integrationsloven** fik kommunerne ansvaret for den treårige integrationsindsats for nyankomne flygtninge og familiesammenførte. Tidligere var opgaverne delt mellem staten (Dansk Flygtningehjælp), kommunerne og de daværende amtskommuner. Med loven blev der endvidere opsat faste rammer omkring opgaven i form af et helt nyt system af indsatser og ydelser med det formål at lære nytilkomne at blive borgere med vægt på rettigheder og pligter.

Hovedpunkterne i integrationsloven var bl.a.:

- Regler om kvotefordeling mellem kommunerne og boligplacering af flygtninge.
- Et individuelt program med beskæftigelsesrettede tilbud og danskundervisning.
- En særlig ydelse, der trådte i stedet for kontanthjælp i de første år.

**Danskuddannelsesloven** indebar et kvalitetsløft af danskundervisningen, da nytilkomne flygtninge og familiesammenførte fik adgang til 430 ekstra timers danskundervisning (svarende til en stigning på omkring 30 pct.) over en periode på 36 måneder mod tidligere 18 måneder. Samtidig blev ansvaret for danskundervisningen flyttet fra de daværende amtskommuner til kommunerne.

Integrationsloven og danskuddannelsesloven er blevet ændret i en række tilfælde siden 1999.

I det følgende beskrives:

1. Udviklingen i bruttomålgruppen for integrationslovens program
2. Boligplacering: 64.000 flygtninge er blevet visiteret til en kommune i perioden 1999-2022
3. Flygtninge, som bliver boende i den kommune, de blev boligplaceret i
4. Udviklingen i deltagere på danskuddannelserne
5. Effekter af reformen af integrationsindsatsen

### 1. Udviklingen i bruttomålgruppen for integrationslovens program

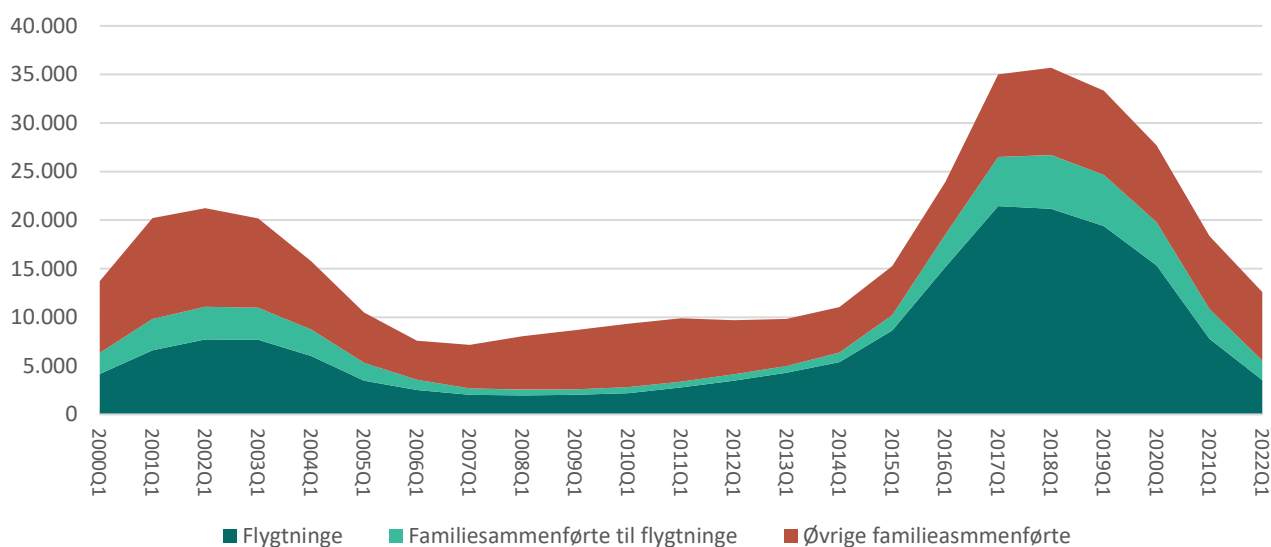
Figur 1 nedenfor viser, hvordan bruttomålgruppen for integrationslovens program har udviklet sig i årene 2000-2022. Det fremgår heraf, at bruttomålgruppen er steget som følge af øget indvandring af flygtninge, bl.a. efter udbruddet af borgerkrigen i Syrien.

Pr. 1. januar 2000 udgjorde bruttomålgruppen af personer omfattet af integrationslovens program knap 13.700 personer, mens bruttomålgruppen pr. 1. januar 2022 udgjorde knap 12.600. Bruttomålgruppen toppede pr. 1. januar 2018 med knap 35.700 personer. Det bemærkes, at varigheden af integrationslovens program i 2016 blev ændret fra op til 3 år til op til 5 år.

---

<sup>1</sup> Lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.

**Figur 1:** Bruttomålgruppen for integrationslovens program, fordelt på opholdsgrundlag. Fra 1. januar 2000-1. januar 2022. Antal.



Anm.: I 2016 blev varigheden af integrationslovens program ændret fra op til 3 år til op til 5 år. Derfor indgår flygtninge og familiesammenførte med op til 3 års ophold i målgruppen indtil 2016, mens målgruppen efter 2016 inkluderer flygtninge og familiesammenførte med op til 5 års ophold.

Anm.: Figuren omfatter den samlede gruppe af flygtninge og familiesammenførte, der hører til bruttomålgruppen for integrationslovens program, herunder dem, der ikke er på ydelse.

Anm.: Kun personer, som var over 18 år ved indvandring – og mellem 18 og 64 år ved statistidspunktet – indgår i bruttomålgruppen.

Anm.: Det bemærkes, at tallet for 2022 ikke omfatter personer med ophold efter særloven om fordrevne fra Ukraine.

Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriets egne beregninger pba. registre fra Danmarks Statistik.

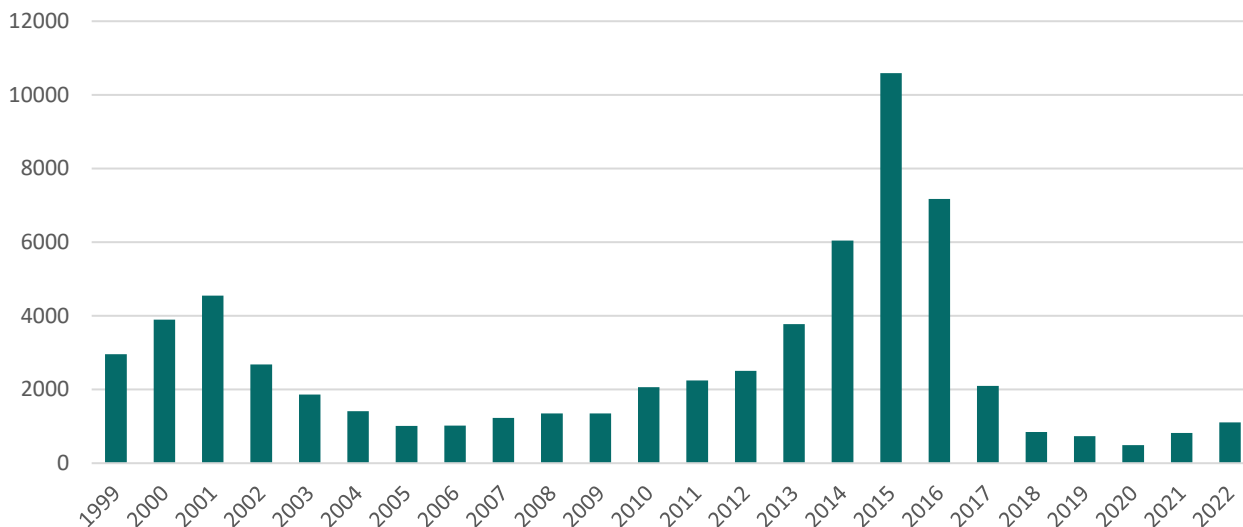
## 2. Boligplacering: 64.000 flygtninge er blevet visiteret til en kommune i perioden 1999-2022

Med integrationsloven blev der indført regler om boligplacering for flygtninge. Reglerne indebærer, at ny-ankomne flygtninge visiteres til kommunerne på baggrund af et kvotesystem, som skal bidrage til at sikre bedre forudsætninger for en vellykket integration og en jævn geografisk fordeling af nytilkomne. Reglerne sikrer samtidig, at nytilkomne har ret til at få anvist et midlertidigt opholdssted, så de fra start har et sted at bo.

Fra 1999 til 2022 er knap 64.000 flygtninge blevet visiteret til en kommune. Det fremgår af figur 2 nedenfor, at antallet af visiterede flygtninge – ligesom bruttomålgruppen for integrationslovens program – stiger som følge af øget indvandring af flygtninge, bl.a. efter udbruddet af borgerkrigen i Syrien.

Antallet af visiterede flygtninge var højest i 2015 med 10.592 visiterede flygtninge og lavest i 2020 med 489 visiterede flygtninge. Det bemærkes, at tallet for 2022 ikke omfatter personer med ophold efter særloven om fordrevne fra Ukraine.

**Figur 2:** Visiterede flygtninge, 1999-2022. Antal



Anm: Tallet for 2022 omfatter ikke personer med ophold efter særloven om fordrevne fra Ukraine.

Anm.: Der kan være forskydning mellem år for visitering og år for faktisk cpr-registrering.

Kilde: Indenrigsministeriet (2001): "Årbog om udlændinge i Danmark 2001 – Status og udvikling" samt Udlændingestyrelsen (2001-2022): "Nøgletal på udlændingeområdet" og "Tal og fakta på udlændingeområdet".

### 3. Flygtninge, som bliver boende i den kommune, de blev boligplaceret i

Flygtninge skal som udgangspunkt blive boende i den kommune, de er boligplaceret i, i fem år (før 2016 i 3 år).

Knap 9 ud af 10 flygtninge bliver boende i den kommune, de boligplaceres i, de første tre år, viser en undersøgelse fra forskere ved Aarhus Universitet og ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed<sup>2</sup>. Undersøgelsen omfatter voksne flygtninge, der er ankommet fra 1999 til 2010, og som dermed var omfattet af et integrationsprogram i op til 3 år.

Undersøgelsen viser, at de første tre år er andelen, som flytter fra kommunen, mellem 0,4 og 2,5 pct. halvårligt. Herefter sker en stigning, idet over 8,3 pct. flytter i første halvår i det 4. år, hvorefter fraflytningsandelen falder igen. Den moderate fraflytningsandel de første år betyder, at hele 89 pct. af flygtningene stadig bor i den oprindelige kommune efter tre år. Herefter falder andelen til 76 pct. efter 4 år, men selv efter 7 år er det stadig omkring 60 pct. af flygtningene, som bor i den kommune, de blev boligplaceret i.

<sup>2</sup> Luz Azlor, Anna Piil Damm og Marie Louise Schultz-Nielsen (2020): "Local labour demand and immigrant employment", *Labour Economics*, 63, 2020.

#### 4. Udviklingen i deltagere på danskuddannelserne

Figur 3 nedenfor viser antallet af deltagere på danskuddannelserne til voksne udlændinge under danskuddannelsesloven. Der er tre danskuddannelser: Danskuddannelse 1, 2 og 3, som er målrettet borgere med forskellige forudsætninger alt efter uddannelsesniveaue og kendskab til det latinske alfabet. Dels nytilkomne flygtninge og familiesammenførte, der som led i program efter integrationsloven skal følge danskundervisning, dels udenlandske arbejdstagere, EU-borgere, studerende m.fl., der har ret til undervisningen. De tre danskuddannelser er alle tilrettelagt med et beskæftigelsessigte og har fokus på opnåelse af både mundtlige og skriftlige sprogfærdigheder.

I 2022 fulgte ca. 56.700 kursister en (eller flere) af de tre danskuddannelser mod ca. 39.000 i 2004. Kursisttallet toppede i 2016 med ca. 81.200 kursister.

Udviklingen i kursisttallet har blandt andet været påvirket af ændringer i tilstrømningen af nytilkomne udlændinge. For eksempel har tilstrømningen af fordrevne fra Ukraine ført til en markant stigning i antallet af I-kursister fra 2021 til 2022. I-kursister omfatter personer omfattet af program efter integrationsloven, dvs. hovedsageligt flygtninge og familiesammenførte.

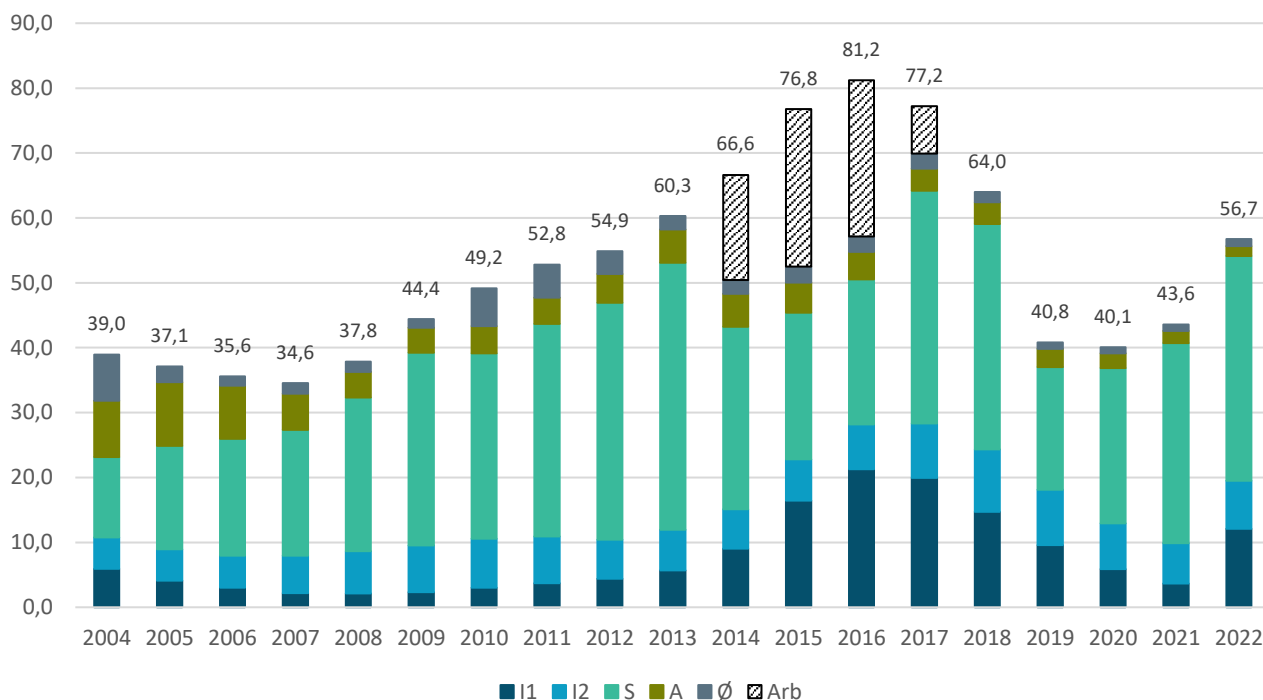
Derudover har en række regelændringer også påvirket danskuddannelsesområdet. Nogle af disse var formentlig stærkt medvirkende til faldet i antallet af kursister fra 2017 til 2019.

Flere af disse regelændringer omhandlede alene gruppen af S-kursister. S-kursister udgøres hovedsageligt af udenlandske arbejdstagere og studerende. Nogle af disse regelændringer er:

- 1. juli 2017 blev der indført et depositum for S-kursister på 1.250 kr. ved påbegyndelsen af et modul.
- 1. januar 2018 blev der indført et klippekort for S-kursister.
- 1. juli 2018 blev der indført deltagerbetaling for S-kursister på 2.000 kr. pr. påbegyndt modul.
- 1. juli 2020 blev deltagerbetalingen for S-kursister afskaffet. Samtidig blev depositummet for S-kursister forhøjet og reglerne for tilbagebetaling ændret.
- 1. juli 2022 blev klippekortet afskaffet.

Derudover skal det bemærkes, at kursisttallet især i 2020 og 2021 kan have været påvirket af de forskellige nedlukninger af det danske samfund som følge af COVID-19.

**Figur 3:** Kursister på danskuddannelserne fordelt på henvisningskategori og år, 2004-2022. Antal (tusinder).



Anm.: I1-kursister omfatter udlændinge omfattet af et program efter integrationsloven, og som modtager ydelse.

I2-kursister omfatter udlændinge omfattet af et program efter integrationsloven, og som ikke modtager ydelse.

S-kursister omfatter kursister omfattet af et introduktionsforløb, eller som er henvist efter danskuddannelsesloven.

A-kursister omfatter kursister henvist efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Ø-kursister omfatter øvrige kursister, herunder rekvireret undervisning og kursister med uoplyst henvisningskategori.

Arb. angiver kursister på arbejdsmarkedsrettet dansk. Kategorien indeholder kun kursister, der i løbet af året har modtaget undervisning på arbejdsmarkedsrettet dansk, men ikke ordinær danskuddannelse. Opgørelsen indeholder arbejdsmarkedsrettet dansk for perioden 2014-2017.

Anm: Tallet for 2022 omfatter også personer med ophold efter særloven om fordrevne fra Ukraine.

Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriets egne beregninger pba. Udlændinge- og Integrationsministeriets danskundervisningsdatabase.

## 5. Effekter af reformen af integrationsindsatsen

To effektstudier fra 2022 og 2023 viser, at reformen af integrationsindsatsen, særligt øget danskundervisning, har haft en positiv effekt på beskæftigelse og indkomst på lang sigt for flygtninge og familiesammenførte til flygtninge. Desuden peger de to studier på, at reformen også har haft den betydning, at deres børn i højere grad afsluttede grundskolen og tog eksamen, navnlig for ældre drenge, ligesom de yngste drenge i mindre grad blev kriminelle.

De to effektstudier er nærmere beskrevet i boks 1 nedenfor.

## **Boks 1: Effektstudier om reformen af integrationsindsatsen**

### **“Language Training and Refugees’ Integration” (Foged m.fl. 2022)**

Studiet viser, at reformen af integrationsindsatsen øgede beskæftigelse og indkomst for flygtninge og familiesammenførte til flygtninge 18 år efter deres ankomst til Danmark. Reformen havde ingen effekt på beskæftigelse og indkomst de første fem-seks år, men effekterne øges gradvist i takt med den tid, der er tilbragt i landet. En del af forklaringen er, at flygtninge med længere danskuddannelse i højere grad færdiggør en erhvervskompetencegivende uddannelse og får bedre job.

Studiet viser mere præcist, at over en periode på 18 år steg den årlige indkomst for flygtninge og familiesammenførte til flygtninge med 2.500 USD som følge af reformen af integrationsindsatsen. Denne effekt er signifikant på 5 pct. niveau og svarer til en stigning på 34 pct. i den årlige indkomst i forhold til baseline. Fuldtidsbeskæftigelsen steg med 4,2 procentpoint. Denne effekt svarer til en 23 pct. stigning i forhold til baseline. Effekten er signifikant på 10 pct.-niveau.

Studiet undersøger flere mekanismer, hvorigennem reformen af integrationsindsatsen kan have påvirket indkomst/beskæftigelse og finder, at resultaterne er konsistente med, at effekten hovedsageligt er drevet af ændringen i dansktilbuddet.

Kilde: Foged, Mette, Linea Hasager, Giovanni Peri, Jacob Nielsen Arendt og Iben Bolvig (2022): Language Training and Refugees’ Integration, Review of Economics and Statistics: 1-41.

### **“Intergenerational Spillover Effects of Language Training for Refugees” (Foged m.fl. 2023)**

Studiet viser, at børn af flygtninge, der var omfattet af reformen af integrationsindsatsen, i højere grad afsluttede grundskolen og tog folkeskolens afgangseksamen. Denne effekt ses især blandt de ældre børn, der gik i skole, mens deres forældre fulgte danskundervisningen. De ældre drenge afbrød således i mindre grad grundskolen og fortsatte i højere grad på en ungdomsuddannelse. De ældre piger fik bedre karakterer ved folkeskolens afgangseksamen.

Studiet viser endvidere, at de yngste drenge, der ikke gik i skole, mens deres forældre fulgte danskundervisningen, i mindre grad blev kriminelle.

Kilde: Foged, Mette, Linea Hasager, Giovanni Peri, Jacob Nielsen Arendt og Iben Bolvig (2023): Intergenerational Spillover Effects of Language Training for Refugees, Journal of Public Economics.

For så vidt angår boligplacering vurderer forskere i VIVE’s rapport “Kortlægning af integration i kommunerne” fra 2021 på baggrund af et dansk og et nederlandsk studie, at der ikke er tilstrækkelig evidens til at konkludere på effekten af boligplacering. Resultaterne peger dog på, at nærmiljøet i det område, som flygtninge/asylansøgere bor i, har betydning for deres beskæftigelse, og at det at bo sammen med andre ikke-vestlige indvandrere kan have en positiv beskæftigelseeffekt. Et dansk studie peger på, at de positive beskæftigelseeffekter hænger sammen med, at indvandrere i nærmiljøet også er i beskæftigelse.<sup>3</sup>

I ROCKWOOL Fondens Forskningsenheds rapport “Bosætning i Danmark” fra 2022 vurderer forskerne, at det stærkere fokus, den nationale styring med kvoter osv. tilsyneladende har haft en effekt i forhold til at begrænse segregering efter herkomst. Omvendt har spredningspolitikken for nytilkomne flygtninge nok svækket deres beskæftigelse i lighed med, hvad man har fundet i andre lande.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Vibeke Jakobsen, Tine Jeppesen, Helle Bendix Kleif, Line Mehlsen og Frederik Thuesen (2021): “Kortlægning af integration i kommunerne – Kommunernes indsatser for at bringe ikke-vestlige indvandrere i beskæftigelse”.

<sup>4</sup> Anna Piil Damm, Ahmad Hassani, Torben Tranæs og Marie Louise Schultz-Nielsen med bidrag af Vibeke Jakobsen (2022): “Bosætning i Danmark – i et 35-årigt perspektiv”.