

Til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

DANSK FLYGTNINGEHJÆLP
Borgergade 10, 3.sal
DK-1300 København K
Tlf: 3373 5000
www.flygtning.dk

15.4.2016

Høring vedr. udkast til lovforslag om ændring af integrationsloven, danskuddannelsesloven, lov om almene boliger m.v. og forskellige andre love (Bedre rammer for at modtage og integrere flygtninge, styrket virksomhedsrettet integrationsprogram)

Ministeriet har sent d. 5.april 2016 sendt ovennævnte lovforslag i høring med frist for bemærkninger den.15.april 2016.

Der er tale om et omfattende og relativt kompliceret lovforslag, og Dansk Flygtningehjælp skal indledende beklage den yderst korte høringsfrist.

Dansk Flygtningehjælp har ud fra sit mandat og faglige erfaringer fra organisationens opgavevaretagelse - herunder både danskundervisning og beskæftigelsesfremmende tiltag - en række bemærkninger til lovdokumentet. På baggrund af den snævre tidsfrist har vi imidlertid ikke haft mulighed for at udarbejde bemærkninger til alle dele af lovforslaget eller gå i dybden med de enkelte lovelementer. Dette høringssvar rummer derfor bl.a. ikke bemærkninger til de foreslåede ændringer i skolelovgivningen og de foreslåede ændringer i dagtilbudsloven. I forhold til grundskoleundervisning for flygtningebørn vil vi imidlertid gerne henvise til bemærkningerne i vores høringssvar d.8.april 2016 vedrørende forslag til lov om særlige tilbud om grundskoleundervisning til udenlandske børn og unge.

De følgende bemærkninger er opdelt i 1) generelle bemærkninger, 2) ændringer i den beskæftigelsesrettede integrationsindsats, 3) ændringer i reglerne for boliganvisning og mulige boligløsninger, 4) ændringer i forhold til danskuddannelserne, 5) ændringer i forhold til den indledende helbredsbedømmelse og 6) den foreslåede forenkling af planer og den samlede integrationsindsats.

1. Generelle bemærkninger

Dansk Flygtningehjælp er generelt positiv over for det foreslåede styrkede beskæftigelsesfokus og den kommunale forpligtelse til hurtig og direkte virksomhedsrettet indsats. Flere undersøgelser har vist, at virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud er de tiltag, der giver de bedste beskæftigelsesresultater sammenlignet med en række andre redskaber i beskæftigelseslovgivningen. Det har derfor været beklageligt, at disse redskaber hidtil kun i begrænset omfang har været anvendt i forhold til integrationsprogrammets personkreds.

Målet for den beskæftigelsesrettede indsats må være sikring af et varigt fodfæste på arbejdsmarkedet for flygtninge og familiesammenførte. Det er derfor vigtigt, at styrkelsen af den direkte beskæftigelsesindsats ikke svækker danskindlæringen, jf. nærmere i bemærkningerne om danskuddannelse. Tilstrækkelige og brede danskundskaber er nødvendige både i forhold til at kunne fastholde opnået beskæftigelse og i forhold til at kunne varetage andre job. Tilstrækkelige danskundskaber er endvidere afgørende i forhold til flygtninges muligheder for at opnå basale rettigheder i form af permanent opholdstilladelse og senere dansk indfødsret.

Et styrket beskæftigelsesfokus bør heller ikke betyde tilsidesættelse eller svækkelse af andre vigtige elementer i integrationsindsatsen, jf. nærmere i vores bemærkninger om helbreds vurderinger og den foreslåede afskaffelse af integrationsplanen.

2. Ændringer i den beskæftigelsesrettede indsats - integrationsprogrammet og andre beskæftigelsesfremmende tiltag (§ 1 og initiativer omtalt i lovbemærkningerne)

Tidlig virksomhedsrettet indsats

Det følger af lovforslagets § 1, nr. 11, at kommunen så vidt muligt inden for 2 uger og senest efter 1 måned skal give et virksomhedsrettet tilbud i form af virksomhedspraktik eller løntilskud.

Af bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 15 fremgår det endvidere, at flygtninge som udgangspunkt skal anses som jobparate. Heri ligger bl.a., at de ikke skal være afskåret fra arbejdsmarkedet og virksomhedsrettede tilbud alene på grund af manglende uddannelsesmæssige og sproglige kompetencer.

Dansk Flygtningehjælp finder det overordnet positivt, at flygtninge skal ses som en ressource frem for en byrde.

Det er generelt positivt, at flygtninge mødes som borgere, der gerne vil være selvforsørgende, og i den sammenhæng positivt, at kommunerne forpligtes til at igangsætte en hurtig beskæftigelsesrettet indsats med virksomhedsforløb, jf. vores generelle bemærkning i afsnit 1 af høringssvaret. Som nævnt tidligere har flere undersøgelser vist, at virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud er de redskaber, der giver de bedste beskæftigelsesmæssige resultater.

En virksomhedsrettet indsats vil erfaringsmæssigt få størst effekt, hvis der fra starten er et godt match mellem en flygtnings kvalifikationer og ønsker og virksomhedens behov. Et godt match vil samtidig øge muligheden for, at flygtingen kan få varigt fodfæste på det danske arbejdsmarked.

Dansk Flygtningehjælp vil i forbindelse med anvendelse af praktik m.v. gerne gøre opmærksom på en særlig problematik i forhold til børneattester. Ud fra vores oplysninger har administrationen af kravet om børneattest i en række tilfælde udgjort en barriere i forbindelse med nogle former for virksomhedstilbud i det offentlige. Vi håber, at der findes fleksible løsninger, så man undgår, at reglerne om børneattester udgør en unødigt forhindring for relevante beskæftigelsesfremmende tilbud.

Varigheden af tilbud og kontinuerlig indsats

Det foreslås, at varigheden af tilbud om virksomhedspraktik for en jobparat udgør op til 4 uger, jf. lovforslagets § 1, nr. 30, og at der maksimalt må være en pause på 6 uger mellem virksomhedsrettede tilbud, jf. lovforslagets § 1, nr. 15. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at pausen på maksimalt 6 uger mellem virksomhedsrettede tilbud skal sikre en kontinuerlig virksomhedsrettet indsats.

Efter Dansk Flygtningehjælps vurdering kan et krav om maksimalt 6 ugers pause ikke alene sikre kontinuitet og reelt beskæftigelsesperspektiv i tilbuddene. Det er Dansk Flygtningehjælps erfaring fra beskæftigelsesrettet integrationsarbejde, at det giver de bedste resultater, hvis der sikres en egentlig sammenhæng mellem virksomhedsforløbene, dvs. etableres sammenhæng mellem første virksomhedstilbud og efterfølgende placeringer. Herved kan man undgå, at der bliver tale om en række spredte kortvarige tilbud.

Det er også en ressourcekrævende opgave for virksomheder at skulle modtage nye flygtninge i kortere forløb, hvorfor en større

sammenhæng mellem de virksomhedsrettede tilbud til flygtningen også vil gøre opgaven lettere for virksomhederne.

Et stærkt fokus på sammenhængende forløb vil endelig efter vores vurdering kunne være med til at sikre, at resultatet bliver varig tilknytning til det danske arbejdsmarked fremfor midlertidig kortere beskæftigelse.

Kompetenceafklaring

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget skal der allerede i asylfasen ske en bedre og mere ensartet screening af flygtnings formelle og uformelle kompetencer, ligesom der skal ske en forbedring af overgivelsen af information fra asylfasen til kommunen. Der er i bemærkningerne til de enkelte bestemmelser, nr. 14, lagt op til, at asylcenteroperatørerne skal informere om mulighederne for at få uddannelseskvalifikationer vurderet og videregive oplysninger om, hvorvidt der allerede er taget skridt til at få vurderet disse.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til de enkelte bestemmelser, at der ved fastlæggelsen af integrationsprogrammet blandt andet skal tages højde for udlændingens individuelle færdigheder og forudsætninger, hvilket forudsætter en forudgående kompetenceafklaring.

Det fremgår endvidere af lovforslaget, at der skal udvikles et nyt værktøj til kompetenceafklaring med jobperspektiv.

Endeligt foreslås en bestemmelse om, at kommunerne skal oplyse flygtninge om muligheden for at få en formel vurdering af medbragte uddannelseskvalifikationer.

Dansk Flygtningehjælp hilser det velkommen, at afklaringen af flygtnings kompetencer fremover skal ske så hurtigt som muligt i integrationsforløbet. Hurtig kompetenceafklaring er en forudsætning for et mere virksomhedsrettet integrationsprogram, herunder for at der kan etableres et godt match mellem flygtning og virksomhed. Dette vil samtidig forøge flygtningens chance for at få udvidet sine kompetencer og sit netværk og dermed bidrage til et varigt fodfæste på det danske arbejdsmarked.

En kompetenceafklaring, der finder sted allerede i asylfasen, vil endelig kunne medvirke til, at udlændingestyrelsens efterfølgende visitering til en kommune sker med størst muligt match mellem flygtningens kompetencer og jobåbninger i kommunen.

Udover den foreslåede pligt til at *oplyse* om muligheden for at få medbragte uddannelseskvalifikationer vurderet, vil Dansk Flygtninge gerne anbefale, at der samtidig skal ydes *vejledning og støtte* til at få processen med at få vurderet disse kvalifikationer i gang. Vurderingen af uddannelseskvalifikationerne vil kunne give en mere komplet kompetenceafklaring og dermed forøge flygtningens chance for at få et succesfyldt integrationsforløb i forbindelse med de virksomhedsrettede tilbud. Vurderingen af uddannelseskvalifikationerne kan desuden være med til at sikre, at de ressourcer, der kommer til landet, bliver udnyttet bedst muligt.

Ved siden af vurderingen af formelle uddannelseskvalifikationer er der yderligere behov for bedre og hurtigere afklaring af flygtninges realkompetencer,

I forhold til forslaget om at udvikle et nyt værktøj til kompetenceafklaring med jobperspektiv skal Dansk Flygtningehjælp gøre opmærksom på, at der allerede er udviklet et redskab til kompetenceafklaring, det såkaldte "Kompetencekort". Det videre arbejde med redskaber til kompetenceafklaring kunne med fordel tage udgangspunkt i dette eksisterende redskab og erfaringerne med at anvende det.

Opkvalificeringstiltag

Dansk Flygtningehjælp har bemærket, at der ikke i det foreliggende lovforslag er tiltag til opkvalificering, dvs. forbedring og opdatering af medbragte kompetencer eller opbygning af nye jobrelevante kompetencer. Opkvalificering vil for mange flygtninge være afgørende for, om de kan opnå varigt fodfæste på det danske arbejdsmarked. Dansk Flygtningehjælp går ud fra, at der kommer opkvalificeringstiltag i forbindelse med udmøntningen af trepartsaftalen, jf. bemærkningerne under punkt 2 i lovforslaget om, at regeringen vil fremsætte selvstændigt lovforslag om Integrationsuddannelsen (IGU). Dansk Flygtningehjælp ser gerne, at der som led i denne kommende lovgivning kommer yderligere initiativer med henblik på at sikre den nødvendige opkvalificering.

3. Ændringer i regler for boliganvisning og mulige boligløsninger (kollektive bofællesskaber) (§ 1 og § 3)

Efter lovforslaget skal ordet "snarest" fjernes fra formuleringen af kommunens pligt til at anvise en varig bolig i integrationslovens § 12. Herudover rummer lovforslaget ændringer i lov om almene boliger, som dels gør det muligt at etablere kollektive bofællesskaber i mindre lejligheder (2 værelser), dels giver kommunen større mulig-

hed for at beslutte etablering af kollektive bofællesskaber og udleje disse til flygtninge. Herudover fremgår det af lovbemærkningerne, at kommunerne tilføres øgede økonomiske midler både til etablering af midlertidige indkvarteringer og til byggeri af små almene boliger.

Anvisningen af varig bolig

Dansk Flygtningehjælp anerkender, at en række kommuner har vanskeligt ved at løse opgaverne med at skaffe midlertidig indkvartering og anvisning af varige boliger til nye flygtninge. Der er allerede på nuværende tidspunkt en tendens til, at flygtninge må opholde sig længere i midlertidig indkvartering med tilhørende negative konsekvenser for integrationsprocessen. Dansk Flygtningehjælp er på den baggrund betænkelig ved den foreslåede fjernelse af bestemmelsen om snarest.

Selv om ordet "snarest" ikke angiver en egentlig frist, er fjernelsen efter vores vurdering mere end en præcisering af nugældende retstilstand. Vi frygter, at denne svækkelse af flygtningsretten til at få anvist en varig bolig vil betyde, at flere flygtninge får meget langvarige ophold i midlertidig indkvartering.

Nyankomne flygtninge har normalt ikke samme muligheder som andre boligsøgende for selv at skaffe en lejebolig. Udover vanskeligheder på grund af manglende netværk ved ankomsten, ventetiden på opskrivningslister til det almene byggeri samt for mange flygtninge lav indkomst på grund af den lave integrationsydelse betyder integrationslovens flyttebestemmelser også, at flygtninge som udgangspunkt er henvist til at finde bolig i den kommune, de er visiteret til. Det fremgår yderligere af lovforslaget, at den nuværende binding til første opholdskommune kan blive forlænget til 5 år mod de nuværende 3 år.

Kollektive bofællesskaber

Kollektive bofællesskaber kan for nogle flygtninge være en hensigtsmæssig boligløsning. Dansk Flygtningehjælp har på den baggrund ikke bemærkninger til selve udvidelsen af bofællesskabsmuligheden til mindre lejligheder. Vi vil imidlertid gerne opfordre til, at kommunens henvisning til denne boligform sker efter nøje vurdering af den enkelte flygtnings sociale og personlige situation, og at henvisningen sker efter høring af både den/de beboere, der allerede måtte være i bofællesskabet og den nye beboer. Bofællesskab er en tæt boligform, og beboerne skal kunne fungere sammen, hvis det skal være en rimelig løsning.

4. Ændringer i forhold til danskuddannelse (§ 2 m.v.)

Danskuddannelse på tværs af kommuner

Det foreslås at danskuddannelseslovens § 11a stk. 3 ændres således, at danskuddannelse også kan tilbydes uden for de kommuner, som leverandøren har kontrakt med, når undervisningen finder sted på en virksomhed eller en uddannelsesinstitution og kun er for udlændinge med tilknytning til virksomheden eller uddannelsesinstitutionen.

Dansk Flygtningehjælp kan anbefale ændringen, da den bl.a. giver øget fleksibilitet i forhold til tilrettelæggelsen af virksomhedsrettede tilbud.

Ændrede takster

Det foreslås, at fordelingen mellem start- og sluttakst ændres fra nuværende 50%-50% til 30%-70%.

Dansk Flygtningehjælp anerkender behovet for tiltag, der kan få flere til at gennemføre et helt modul og tage den afsluttende modultest. Imidlertid vil lovændringen gribe afgørende ind i forudsætningerne for de kontrakter, som private leverandører har indgået med kommunerne. Disse kontrakter er baseret på forudsætningen om, at modultaksten udbetales i to lige store dele. For ikke at skabe unødigt uro på området vil Dansk Flygtningehjælp derfor anbefale, at denne ændring indføres med et passende langt varsel. Da kontraktlængden på området typisk er fire år, foreslås det, at indfasningen sker, så den er gældende for nye kontrakter fra lovens vedtagelse og i forhold til eksisterende kontrakter senest pr. 1.januar 2020.

Det kan tilføjes, at en tilsvarende lang indfasningsperiode blev lagt ind i 2009 (lov nr.1512, § 2 stk. 4), da loven lagde begrænsninger på muligheden for at tilbyde danskuddannelse i andre kommuner end kontraktkommunen.

Turbodansk i overgangsfasen

Det fremgår af de generelle bemærkninger til lovforslaget, at der skal være et styrket fokus på intensiv danskundervisning i overgangsfasen fra indkvarteringsoperatør til fremtidig bopælskommune.

Dansk Flygtningehjælp kan tilslutte sig at integrationstilbuddene – herunder danskundervisning – sætter ind straks, når der er tildelt opholdstilladelse. For at sikre kontinuitet i danskundervisningsforløbet og sikre den fornødne faglige kvalitet vil Dansk Flygtningehjælp samtidig foreslå, at danskundervisningen som udgangspunkt udføres af den lokale leverandør af danskuddannelse i området. Hermed sikres kontinuitet, og at undervisningen følger de læseplaner og de regelsæt, der gælder for danskuddannelsen i flygtningens kommende bopælskommune, ligesom der kan ske en mere sikker indplacering på relevant danskuddannelse og modul der.

Lovbemærkninger om videre udvikling af danskuddannelserne

Det fremgår af lovbemærkningerne, at der skal arbejdes videre på at udvikle beskæftigelsesrettet og fleksibel danskundervisning. Der skal bl.a. gennemføres en analyse af danskuddannelserne og ske en kortlægning af god praksis.

Dansk Flygtningehjælp vil i forhold til det videre arbejde henvise til vores generelle bemærkninger (afsnit 1 i dette høringssvar) om vigtigheden af at sikre en danskundervisning, der giver tilstrækkelige og brede danskundskaber til et varigt fodfæste på arbejdsmarkedet og samtidig mulighed for aktivt deltagelse i andre dele af samfundslivet og mulighed for medborgerskab i form af permanent opholdstilladelse og dansk indfødsret.

I forhold til de videre bestræbelser på at etablere rammer for fleksibel og virksomhedsrettet danskundervisning vil Dansk Flygtningehjælp mere konkret opfordre til opmærksomhed på det forhold, at finansieringen af danskuddannelsen er baseret på afregning pr. deltager. For at få en tilfredsstillende økonomi i opgaveløsningen er det nødvendigt, at en vis mængde deltagere er samlet på et hold. Ofte er der imidlertid så få medarbejdere på en virksomhed, at der ikke er nok til at danne hold og nå det økonomiske balancepunkt. Vi opfordrer på den baggrund til, at der overvejes mere fleksible finansieringsformer for den virksomhedsbaserede undervisning med henblik på at sikre en større anvendelse af den. Dansk Flygtningehjælp bidrager gerne med vores erfaringer fra den praktiske opgaveløsning.

5. Ændringer i forhold til den indledende helbreds-vurdering (§ 1)

Med den begrundelse, at det stigende antal flygtninge medfører et øget pres på de kommunale ressourcer, skal tilbuddet om hel-

bredevurdering – med undtagelse af kvoteflygtninge - fremover kun gives efter kommunens konkrete skøn. Det gælder både voksne og børn, herunder uledsagede mindreårige. For familiesammenførte ændres den nuværende skal-bestemmelse til en kanbestemmelse, jf. forslaget § 1, nr.8. Herudover forlænges fristen fra 3 til 6 måneder.

Dansk Flygtningehjælp hilste i sin tid indførelsen af den indledende helbredsundersøgelse velkommen som et tiltrængt forebyggende sundhedstiltag i forhold til flygtninge og deres familie.

Mange flygtninge kommer fra en livssituation i hjemlandet og under flugten, hvor der ikke har været adgang til almindelige sundhedsydelser. Samtidig har de forudgående livsvilkår for mange flygtninge betydet en række sundhedsmæssige belastninger, herunder f.eks. helbredsmæssige konsekvenser af dårlig vandforsyning. En del af flygtningegruppen har endvidere fået både fysiske og psykiske skader som følge af overgreb og mishandling. Det gælder også en del familiesammenførte til flygtninge. Både ægtefæller og børn af flygtninge har ofte selv befundet sig i en flygtningesituation i hjemlandet eller har i længere tid opholdt sig i områder uden nødvendige sundhedstilbud og under vanskelige forhold med hensyn til at sikre daglige livsfornødenheder.

Det var derfor velbegrunder, at der blev indført bestemmelser i integrationsloven om en indledende helbredsundersøgelse. En tidlig samlet helbreds-vurdering kan øge chancen for, at flygtninge får hurtig behandling af medbragte sundhedsproblemer. Den kan forhindre forværring af eksisterende sundhedsproblemer og forebygge nye. Samtidig kan flygtninge gennem undersøgelsen få nødvendigt kendskab til og fortrolighed med det danske sundhedssystem.

Ud fra vores viden om de hidtidige bestræbelser i landets kommuner med at etablere rammer for den indledende helbreds-vurdering er der også mange steder lagt et stort arbejde i at etablere den nødvendige organisering, aftaler med læger osv.

Dansk Flygtningehjælp er på den baggrund betænkelig ved de foreslåede ændringer og vil opfordre til, at de nuværende lovmæssige rammer fastholdes. Udover henvisning til ovenstående begrundelser for den nuværende ordning vil vi yderligere pege på, at det kan være vanskeligt for medarbejdere uden sundhedsfaglige kompetencer at skulle foretage det konkrete individuelle skøn over behovet for helbreds-vurdering. Hvis sundhedsproblemer ikke opfanges i tide, kan det endelig betyde større ressourceanvendelse på et senere tidspunkt.

Det er vigtigt at fastholde, at sundhedstilbuddet må være frivilligt for flygtningene, men samtidig vigtigt at være opmærksom på, at flygtninge ikke på forhånd kender til mulighederne i det danske sundhedssystem, og at tilbuddet derfor skal ledsages af oplysning og vejledning.

6. Forenkling - Afskaffelse af integrationsplanen og den samlede integrationsindsats (§ 1)

Det foreslås, at integrationsplanen afskaffes, og at de elementer, der har en merværdi for integrationsindsatsen, indarbejdes i integrationskontrakten. I lovforslagets § 1, nr.18 er det således bevareret, at kommunen i integrationskontrakten skal angive, hvilken forvaltning, der er ansvarlig for at koordinere integrationsindsatsen for udlændingen, og det fremgår af lovforslagets § 1, nr. 19, at den koordinerende forvaltning skal understøtte, at de fastsatte mål og iværksatte indsatser i integrationskontrakten tager udgangspunkt i udlændingens samlede situation. Der er ikke forslag om overførsel af andre elementer i den nuværende integrationsplan.

Dansk Flygtningehjælp er positiv over for bestræbelsen på at forenkle planredskaberne, men ser gerne flere elementer fra integrationsplanen indarbejdet i integrationskontrakten. Hensigten bag indførelsen af integrationsplanen var at sikre helhedsorientering i den samlede integrationsindsats, herunder at indsatsen tog udgangspunkt i hele familiens situation, dvs. både forældre og børn, og at der udover beskæftigelsesfremmende tiltag også efter behov indgik sociale og helbredsmæssige tiltag i den samlede integrationsindsats.

Som et led i integrationsplanen er det bl.a. efter den nuværende integrationslov § 15 a, stk. 6, nr. 4 muligt at tilbyde aktiviteter, der kan styrke et aktivt medborgerskab. Introduktion til lokalsamfundet, indslusning i det lokale fritidsliv og i foreninger, etablering af sociale netværk m.v. er vigtige elementer i en samlet integrationsproces. Aktivt medborgerskab er herudover en af de supplerende betingelser for at opnå permanent opholdstilladelse. På denne baggrund og ud fra Flygtningehjælpens erfaringer fra et bredt frivilligt arbejde må aktiviteter, der fremmer aktivt medborgerskab, derfor betragtes som en merværdi for integrationsindsatsen. Efter Flygtningehjælpens opfattelse ville det derfor være hensigtsmæssigt at overføre dette element til integrationskontrakten.

I udredningsdelen af integrationsplanen er det fastlagt, at der skal tages hensyn til den enkelte udlændings uddannelsesmæssige- og beskæftigelsesmæssige forudsætninger samt sociale og helbredsmæssige forudsætninger. Derudover er der i indsatsdelen af integrationsplanen angivet en række mål og delmål samt fastlagt forskellige indsatser, der skal sikre opnåelse af målene. Tanken bag er at sikre en helhedsorienteret indsats i integrationsprogrammet.

Disse elementer af integrationsplanen er ikke fastlagt eller overført til integrationskontrakten, idet det alene af lovtæksten fremgår, at der i tilrettelæggelsen af indsatser i integrationskontrakten skal tages udgangspunkt i udlændingens samlede situation.

Samlet vil Dansk Flygtningehjælp på denne baggrund gerne opfordre til, at elementerne i integrationsplanen i højere grad inkorporeres i integrationskontrakten, så man mere konkret kan sikre, at den helhedsorienterede indsats med udgangspunkt i den enkelte udlændings samlede situation bevares.

Med venlig hilsen



Andreas Kamm, generalsekretær

Dansk Flygtningehjælp

E-mail: andreas.kamm@drc.dk Direkte telefon: 33735130