

# Analyse | kraka

9. juni 2016

## Hvordan påvirker lavere overførsler flygtningebørns præstation i uddannelsessystemet?

Af Nicolai Kaarsen og Kristine Vasiljeva

I september 2015 indførte regeringen integrationsydelsen, hvilket reducerede indkomst-overførslerne til flygtninge og familiesammenførte. Analysen ser nærmere på, om lavere overførsler til flygtninge har negative konsekvenser for flygtningebørns uddannelse. Dette spørgsmål belyses ved at undersøge konsekvenserne af indførslen af starthjælp i 2002, som har mange lighedspunkter med integrationsydelsen.<sup>1</sup>

- Starthjælp har øget beskæftigelse og erhvervsindkomst for flygtningeforældre, hvilket stemmer overens med tidligere forskning. Denne stigning var dog ikke nok til at kompensere fuldt ud for faldet i overførselsindkomst – i gennemsnit er den samlede indkomst de første tre år reduceret med 41.000 kr. Effekten er midlertidig – 7 år efter ankomst til Danmark har reformen ikke nogen effekt på arbejdsmarkedstilknytning. Det tyder på, at der altså ikke er langsigtede gevinster for integrationen på arbejdsmarkedet ved at sætte ydelserne ned for flygtninge.
- Der er stort set ingen forskel i flygtningebørns uddannelse, når vi sammenligner børn med forældre på kontanthjælp med børn med forældre på starthjælp. Børn fra de to grupper opnår det samme karaktergennemsnit ved 9. klasses afgangsprøve, samme sandsynlighed for at afslutte 9. klasse og samme sandsynlighed for at påbegynde en ungdomsuddannelse. Børn, der er påvirket af reformen, er mindre tilbøjelige til at gå op til alle danskprøver i 9. klasses afgangsprøve, men dette resultat er forbundet med betydelig usikkerhed.
- Starthjælp har ikke øget flygtningebørns indkomst fra fritidsarbejde mv. Det peger på, at børn med forældre på starthjælp ikke arbejder mere for at kompensere for familiens fald i indkomst.

Anbefaling:

Starthjælpsreformen har resulteret i en midlertidigt højere beskæftigelsesfrekvens og erhvervsindkomst for flygtningeforældre på kort sigt, uden at deres børns uddannelse blev

<sup>1</sup> Denne analyse opsummerer af resultaterne fra et teknisk working paper, som er udarbejdet af Kraka og Kristian Thor Jakobsen fra den Sociale Kapitalfond. Det er muligt at få working paperet fremsendt ved at skrive til forfatterne af dette notat.

påvirket negativt. Som udgangspunkt må man forvente tilsvarende effekter af integrationsydelsen. Overgangen til integrationsydelse har fordelingsmæssige konsekvenser for flygtninge, hvilket politisk må afvejes over for beskæftigelseseffekterne.

## Kontakt

Ledende økonom  
Kristine Vasiljeva, PhD  
Tlf. 2393 9327  
E-mail [kri@kraka.org](mailto:kri@kraka.org)

Ledende økonom  
Nicolai Kaarsen, PhD  
Tlf. 4297 9626  
E-mail [nk@kraka.org](mailto:nk@kraka.org)

### Integrationsydelse indført i september 2015

## 1. Betydning af nedsatte overførsler for flygtningefamilier

I september 2015 indførte regeringen integrationsydelsen, som reducerede overførslerne til ledige under de første tre års integrationsforløb. Ordningen bliver udvidet fra juli 2016 til også at omfatte dem, der har boet i Danmark mindre end i syv ud af de sidste otte år. Integrationsydelsen er primært målrettet flygtninge og familiesammenførte, og den er væsentlig lavere end kontanthjælp, som flygtninge var berettiget til før. F.eks. modtog et par med børn på integrationsydelse 16.638 kr. per måned i 2015, hvorimod et par med børn på kontanthjælp modtog 28.832 kr. per måned.<sup>2</sup>

### Konsekvenser for flygtningefamilier

Lavere integrationsydelse betyder bl.a., at flygtningefamilier får endnu færre midler til rådighed, og har derfor fordelingsmæssige konsekvenser. På den anden side peget tidligere forskning på, at de voksne flygtnings tilskyndelse til at finde beskæftigelse øges.<sup>3</sup> Det vil reducere indkomstfaldet, øge skatteindtægterne og mindske udgifterne til overførsler. Desuden kan erhvervsdeltagelse formentlig i sig selv forstærke integrationen for den pågældende person.

### Skader lavere indkomst børns integration?

I fagøkonomiske kredse er der de senere år kommet øget fokus på dynamiske effekter af offentlige udgifter - f.eks. at lavere overførsler kan have negative konsekvenser for integrationen. I dette notat ser vi nærmere på konsekvenserne for flygtningebørns uddannelse af at vokse op under fattigere kår. I Danmark betales de fleste udgifter til skole af det offentlige, men lavere indkomst kan f.eks. betyde, at færre børn går i privat skole, at færre har råd til gavnlige frivillige aktiviteter og ekstraundervisning, at børnene bliver nødsaget til at arbejde i fritiden og derfor ikke har tid til at gå i skole, eller at forældrene må flytte til et område med dårligere skoler.

### Analyse af starthjælpsreform

Kraka har sammen med Kristian Thor Jakobsen fra den Sociale Kapitalfond undersøgt hvordan flygtningebørn, der blev påvirket af starthjælpsreformen i 2002, har klaret sig efterfølgende. Samtidig undersøges om forældrene i højere grad finder arbejde og dermed har højere erhvervsindkomst som følge af reformen. Metoden er beskrevet i Boks 1 og i nærmere detaljer i et teknisk working paper. Det er muligt at få working paperet fremsendt ved at skrive til forfatterne af dette notat.

### Reform anvendes som naturligt eksperiment

Analysen fokuserer på flygtninge, der kom i løbet af et år før og et år efter d. 1. juli 2002, hvor reformen blev indført. Flygtninge, som kom før denne dato, var berettiget til kontanthjælp – også i perioden efter reformen. Dem, som kom efter 1. juli 2002, var kun berettiget til starthjælp. Starthjælpsreformen anvendes således som et naturligt eksperiment, der giver tilfældig variation i hvem der har adgang til starthjælp, og hvem, der havde adgang til kontanthjælp.

### Starthjælp og integrationsydelse

Starthjælp er i store træk sammenlignelig med integrationsydelsen fra 2015, så derfor kaster undersøgelsen lys på, hvilke konsekvenser integrationsydelsen kan forventes at få for integrationen. Resultaterne bør dog anvendes med forsigtighed og ikke overfortolkes, da flere forhold har ændret sig siden 2002, hvilket kan påvirke, hvordan nuværende flygtninge kan reagere på nedsættelse i overførsler. Det drejer sig f.eks. om den etniske sammensætning af flygtninge, kontanthjælpsatsen, adgang til andre ydelser samt den nye integrationsgrunduddannelse, der forventes at blive indført i juli måned.

<sup>2</sup>En sammenligning af satserne for kontanthjælp og integrationsydelse i 2015 findes her: <https://www.google.dk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewRiJun5sovNAh-WGBiwKHwXYCl4QFggoMAE&url=http%3A%2F%2Fbm.dk%2F%2Fmedia%2FBEM%2FFiles%2FDokumenter%2FPressemeddelelser%2F2015%2FFaktaark%2520-%2520Sats%2520pdf.ashx&usq=AFQjCNGifx49X3u2j3aT3xhmvQEjZ8AskA&sig2=x-fSE59MM4hPoxrfC7wd2w>.

<sup>3</sup> Rosholm, M. og Vejlin, R.: 2010, Reducing income transfers to refugee immigrants: Does start-help help you start?, Labour Economics 17(1), 258 – 275; Andersen, H. L., Schultz-Nielsen, M. L., Hansen, H. og Tranæs, T.: 2012, Starthjælpsens betydning for flygtnings levevilkår og beskæftigelse, Rockwool Foundation Research Unit Working Paper (25), 1- 54.

**Ingen effekt på børns uddannelse**

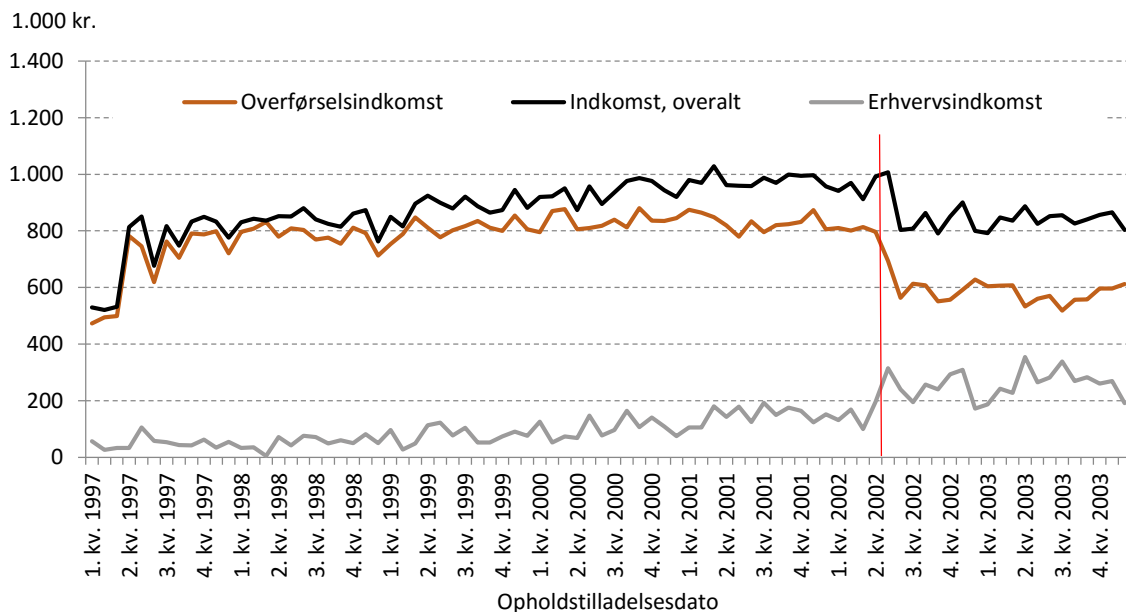
Analysen viser, at flygtningeforældre, der var berettiget til starthjælp, tjente en højere gennemsnitlig erhvervsindkomst end de forældre, der kom før reformen og kun kunne få kontanthjælp. Denne stigning i erhvervsindkomst var dog ikke nok til at kompensere for faldet i overførsler – samlet set faldt den gennemsnitlige årlige indkomst med 52.000 kr. Samtidig tyder resultaterne på, at starthjælpsreformen ikke havde nogen påvirkning på flygtningebørns præstation i uddannelsessystemet. Dette notat giver en kort sammenfatning af resultaterne.

**2. Starthjælpsreform og forældrenes præstation på arbejdsmarked**

**Stort fald i overførselsindkomst**

Der er et markant fald i overførselsindkomsten til flygtningeforældre omkring 1. juli 2002, hvor starthjælpen blev indført, jf. Figur 1. Figuren viser indkomsten de første tre år efter ankomst til landet. Erhvervsindkomst er højere for de flygtninge, der kom efter reformen, hvilket afspejler, et øget incitament til at finde arbejde. Dette resultat stemmer overens med tidligere forskning, som har undersøgt effekten af starthjælpsreformen på beskæftigelsen for flygtninge generelt. Stigningen i erhvervsindkomst er dog mindre end faldet i overførselsindkomst, således at den samlede indkomst falder.

Figur 1 Flygtningeforældres samlede indkomst de første tre år i Danmark



Anm.: Akkumulerede overførsler og indkomst over de første tre år flygtning opholder sig i Danmark, målt fra opholdstilladelsesdato for den forælder, som ankom senest til landet.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik

**Erhvervsindkomst stiger ikke nok til at kompensere**

Den samlede indkomst de første tre år efter ankomst falder med ca. 41.000 kr. pr. år, jf. Tabel 1. Tabellen viser forskellen i indkomst for dem, som kom til landet umiddelbart efter starthjælpsreformen relativt til dem, som kom til landet umiddelbart før. Der tages højde for forskelle i forældres og børns karakteristika (barnets køn, alder ved indvandring, oprindelsesland, forældrenes indvandringsdato og uddannelse). Overførselsindkomsten er

69.600 kr. per år lavere, mens beskæftigelsesfrekvensen er 4,8 pct. højere og erhvervsindkomsten er 28.800 kr højere for gruppen, der kom ind efter reformen. De lavere overførsler afspejler både, at starthjælpen er sat ned, og at flere forældre finder beskæftigelse, og derfor slet ikke modtager arbejdsmarkedsydelse.

**Tabel 1 Forskel i flygtningeforældres indkomst i de første 3 år i Danmark som følge af starthjælpsreformen**

	Overførselsindkomst	Erhvervsindkomst	Overalt indkomst	Beskæftigelsesfrekvens
	-----Kr.-----			-----Pct.-----
De første tre år, akkumuleret	-208.680	86.537	-122.143	
I gennemsnit per år	-69.560	28.846	-40.714	4,8

Anm.: Beregninger for de første tre år flygtning har ophold sig i landet, målt fra opholdstilladelsesdato. Flygtningeforældre fra familien, hvor den anden forælder fik opholdstilladelse i perioden 1. maj 2001 – 30. april 2002, indgår i "før reformen" gruppe. Flygtningeforældre fra familien, hvor den anden forælder fik opholdstilladelse i perioden 01. juli.2002 – 30. juni 2003, indgår i "efter reformen" gruppe. Kun forældre af børn født uden for Danmark inkluderet i analysen. Beskæftigelsesfrekvens er den gennemsnitlige for begge forældre. Der tages højde for forskelle i forældres og børns karakteristika (barnets køn, alder ved indvandring, oprindelsesland, forældrenes indvandringsdato og uddannelse)

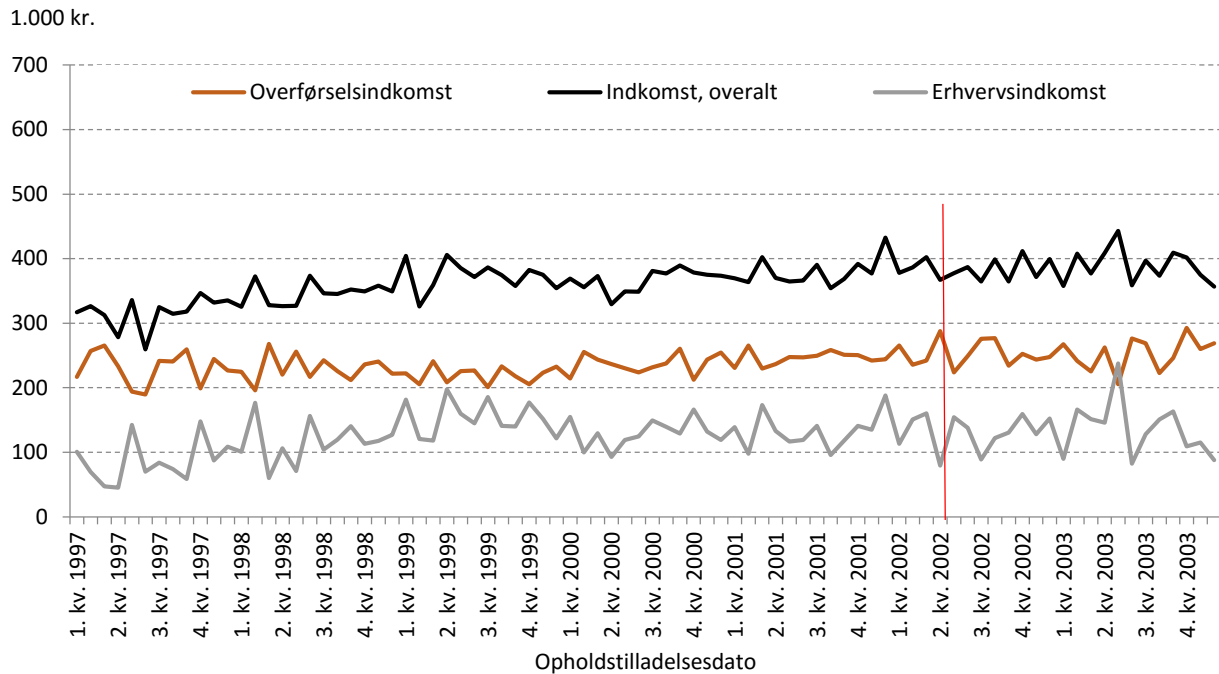
Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik.

### Ingen forskel i indkomst i på sigt

Efter syv år forsvinder forskellen i den samlede indkomst mellem de to grupper, jf. Figur 2.<sup>4</sup> Dette afspejler, at forskellen i såvel erhvervsindkomst som overførsler er forsvundet. Efter syv år i landet er starthjælpsmodtagere berettiget til kontanthjælp, hvorfor det må forventes, at overførslerne til arbejdsløse i de to grupper er nogenlunde ens. Dermed er der ikke forskel i incitamentet til at arbejde for de to grupper. Eftersom gruppen, der kom ind efter reformen, har haft højere beskæftigelsesgrad i en årrække ville man måske forvente, at de havde tilegnet sig egenskaber, som øgede deres værdi på arbejdsmarkedet, således at beskæftigelsen på lang sigt blev ved med at være højere for gruppen. På den anden side kan den lavere indkomst som følge af starthjælp have haft negative konsekvenser for integrationen, som trækker i den anden retning. Samlet set er der ikke nogen målbar effekt, hvilket tyder på, at de to effekter enten er nul eller lige store og dermed ophæver hinanden.

<sup>4</sup> En mere grundig statistisk analyse viser, at forskellen statistisk set ikke kan skelnes fra nul.

Figur 2 Flygtningeforældres indkomst i det ottende år i Danmark



Anm.: Antal år flygtningene har opholdt sig i landet, er målt fra opholdstilladelsesdato. Forældre på kontanthjælp indeholder flygtninge fra familier, hvor den senest tilkomne forælder fik opholdstilladelse i perioden 1. maj 2001 – 30. april 2002. Forældre på starthjælp indeholder flygtninge fra familier, hvor den anden forælder fik opholdstilladelse i perioden 1. juli 2002 – 30. juni 2003. Analysen inkluderer kun forældre af børn født uden for Danmark.

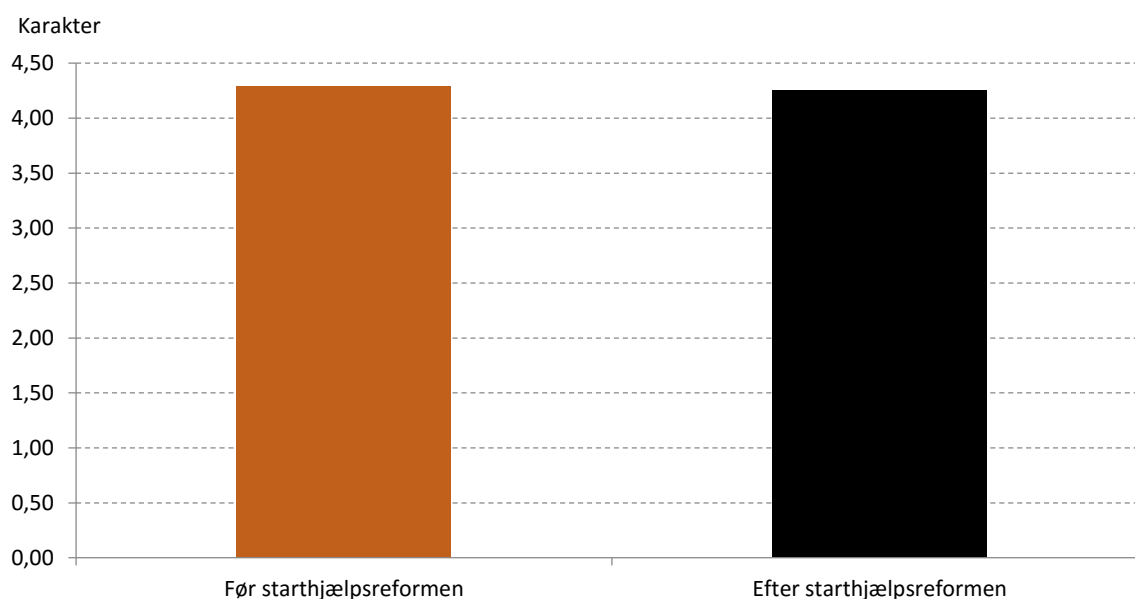
Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik

### 3. Starthjælpsreform og flygtningebørns præstation i uddannelsessystemet

#### Ingen forskel i karaktergennemsnit

Forskellen i børnenes gennemsnitlige karakter ved 9. klasses afgangsprøve er meget lille, når de grupper sammenlignes, jf. Figur 3. Rent statistisk kan forskellen ikke skelnes fra nul på trods af, at der er knap 2000 observationer. Hvis der tages højde for forskelle i baggrundsvariable, opnår flygtningebørn med forældre på starthjælp et højere karaktergennemsnit end dem med forældre på kontanthjælp, men statistisk kan denne effekt heller ikke skelnes fra nul. Samlet set tyder resultaterne altså på, at reformen hverken har gjort skade eller gavn for flygtningebørns præstationer i ved 9. klasses afgangsprøve.

Figur 3 Forskel i flygtningebørnenes karaktergennemsnit ved 9. klasses afgangsprøve



Anm.: Flygtningebørn fra familier, hvor den anden forælder fik opholdstilladelse i perioden 1. maj 2001 – 30. april 2002, indgår i gruppen "Før starthjælpsreformen" gruppe. Flygtningebørn fra familier, hvor den anden forælder fik opholdstilladelse i perioden 1. juli 2002 – 30. juni 2003, indgår i gruppen "Efter starthjælpsreformen". Analysen inkluderer kun børn født uden for Danmark, som er mindst syv år gamle ved ankomst. Se Boks 1 for flere detaljer om metoden.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik

#### Mindre forskel i deltagelse i danskprøver

Børn med forældre på starthjælp er ca. fem pct. point mindre tilbøjelige til at gå til alle danskprøver end dem, for hvem begge forældre kom før reformen. Effekten på matematikprøver er mindre og statistisk kan ikke skelnes fra nul, jf. Figur 4.

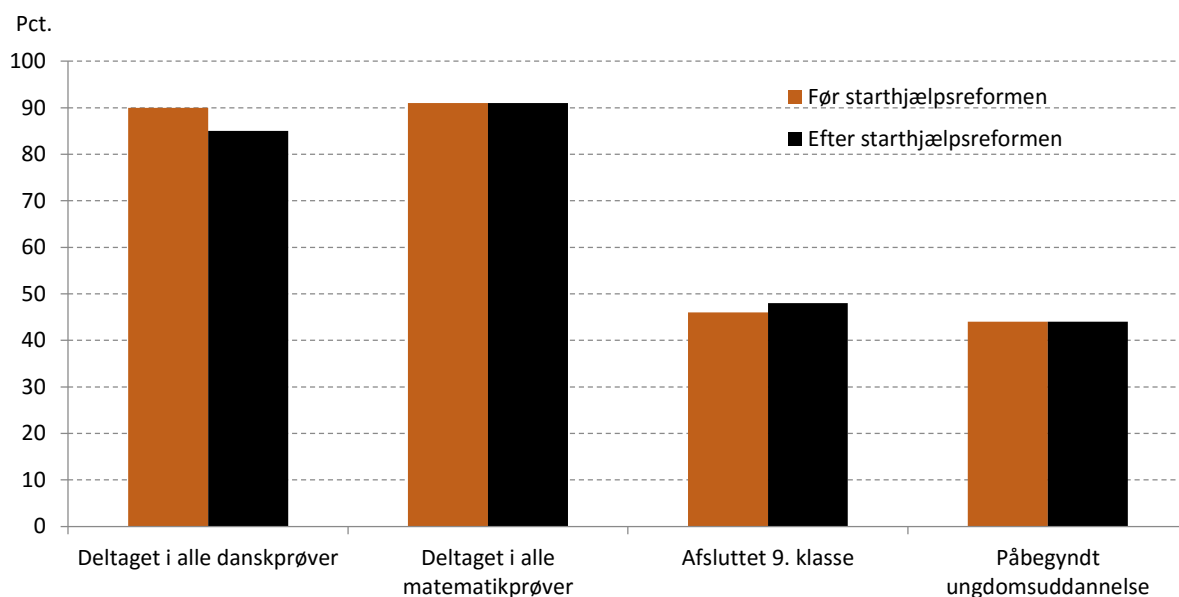
#### Ingen forskel i hvor mange læser videre

Lavere deltagelse i danskprøver står dog ikke i vejen for at børn afslutter skoler eller forsætter med uddannelse. Det er ingen forskel mellem de to grupper af børn, når det kommer til sandsynligheden for at afslutte folkeskole eller påbegynde ungdomsuddannelse, jf. Figur 4. Det tyder altså på, at effekten på deltagelse i danskprøver ikke er af betydning for videre uddannelse.

#### Samme resultat hvis der tages højde for baggrundsvariable

Konklusionerne fra Figur 3 og Figur 4 ændres ikke, hvis der tages højde for forskelle i barnets alder ved ankomst, køn, oprindelsesland, forældrenes uddannelsesstatus og opholdstilladelsesdato m.fl. eller ændres på valg af stikprøve. Undtagelsen er deltagelse i danskprøver i 9. klasses afgangsprøve. Her er det negative resultat ikke robust over for ændringer i stikprøven.

Figur 4 Forskelle i flygtningebørns uddannelsesmæssige resultater



Anm.: Flygtningebørn fra familier, hvor den anden forælder fik opholdstilladelse i perioden 1. maj 2001 – 30. april 2002, indgår i gruppen "Før starthjælpsreformen" gruppe. Flygtningebørn fra familier, hvor den anden forælder fik opholdstilladelse i perioden 1. juli 2002 – 30. juni 2003, indgår i gruppen "Efter starthjælpsreformen". Analysen inkluderer kun børn født uden for Danmark, som er mindst syv år gamle ved ankomst. Se Boks 1 for flere detaljer om metoden.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik

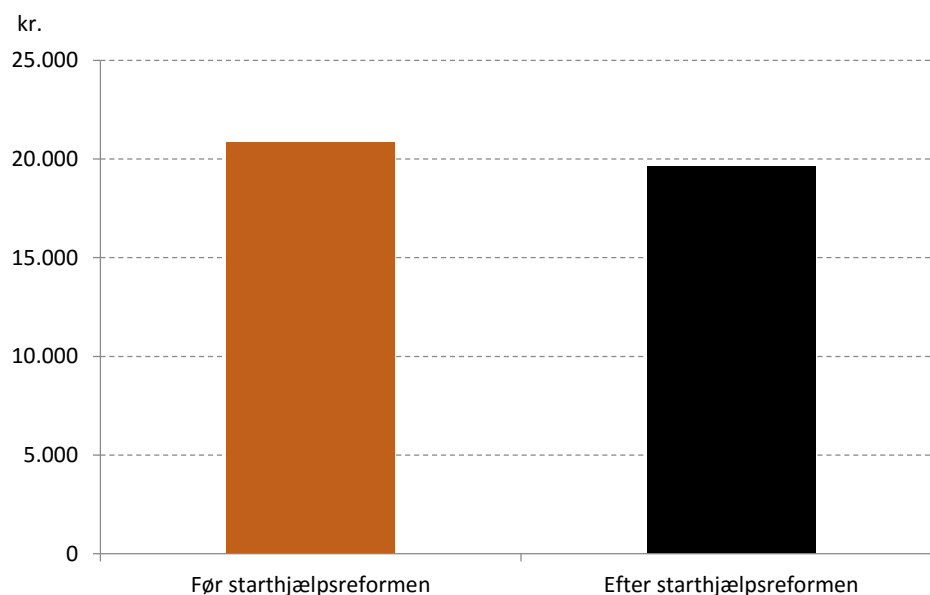
### Ingen forskel i børns indkomst

Hvis man ser på flygtningebørnenes indkomst de ti første år i Danmark, er der ingen statistisk målbar forskel mellem de to grupper af flygtningebørn, jf. Figur 5.<sup>5</sup> Som ovenfor ændres resultatet ikke, hvis man kontrollerer for baggrundsvariable eller ændres på valg af stikprøve. Det peger på, at familier på starthjælp ikke har øget børnenes omfang af fritidsarbejde for at kompensere for indkomstfaldet. Omvendt er der heller ikke tegn på, at starthjælpen har haft en negativ effekt på omfanget af børnenes arbejde. En negativ effekt kunne f.eks. opstå ved, at starthjælpen skadede integrationen og dermed gjorde det sværere for børn at finde et arbejde.

<sup>5</sup> Der inkluderes kun indkomst efter barnet er blevet 13 år, hvilket er mindstealderen for erhvervsarbejde udført uden for hjemmet.



Figur 5 Forskel i flygtningebørns årlig indkomst



Anm.: Flygtningebørn fra familier, hvor den anden forælder fik opholdstilladelse i perioden 1. maj 2001 – 30. april 2002, indgår i gruppen "Før starthjælpsreformen" gruppe. Flygtningebørn fra familier, hvor den anden forælder fik opholdstilladelse i perioden 1. juli 2002 – 30. juni 2003, indgår i gruppen "Efter starthjælpsreformen". Kun indkomst efter 13 år alder inkluderet. Se Boks 1 for flere detaljer om metoden.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik

### Boks 1 Starthjælpsregler og metode

Starthjælp blev introduceret i 2002. Den erstattede kontanthjælp til de ikke-EU/EØS indvandrere, der havde boet i Danmark mindre end syv ud af de otte sidste år.

Alle flygtninge, der blev placeret i en kommune efter 1. juli 2002, var i syv år berettigede til den lavere starthjælpsydelse. De, der kom til Danmark før 1. juli 2002, fortsatte med at modtage kontanthjælp. I analysen viser vi, at starthjælp har medført en ændring i flygtninges indkomst, som var nogenlunde uafhængig af deres alder, uddannelsesniveau og andre karakteristika.<sup>6</sup> Derfor er det muligt at måle den kausale effekt af lavere overførsler på forældrenes arbejdsmarkedstilknytning og børnenes uddannelse.

Evalueringen af starthjælpsreform sker ved at sammenligne arbejdsmarkedsstatus og uddannelsesstatus for to grupper af flygtninge: De familier, hvor begge forældre ankom i perioden 1. maj 2001 – 30. april 2002, er inkluderet i kontrolgruppen, idet de var berettiget til kontanthjælp. De familier, hvor en eller begge forældre ankom i perioden 1. juli 2002 – 30. juni 2001, er inkluderet i treatmentgruppen, idet de var berettiget til starthjælp.<sup>7</sup> Børn med kun en forælder er opdelt i to grupper i henhold til forældrens opholdstilladelsesdato. Kun børn født uden for Danmark er inkluderet i analysen.

<sup>6</sup> Der er en tendens til, at den etniske sammensætning ændres over perioden. Men resultaterne ændres ikke, hvis man tager højde for forskelle i etnisk sammensætning.

<sup>7</sup> Vi ekskluderer familier, hvor forældre fik opholdstilladelse i mellem 1. maj 2002 – 30. juni 2002. Det skyldes, at der kunne være op til to måneders forsinkelse mellem opholdstilladelsesdato og boligplaceringsdato. Om en flygtning var berettiget til kontanthjælp eller til starthjælp var afhængig af boligplaceringsdatoen. Det er muligt, at flytninger, som ankom umiddelbart før 1. juli

---

2002, kunne påvirke boligplaceringsdatoen. Hvis stærke flygtninge var mere tilbøjelige til at få tidlig boligplacering, kan det give et bias i estimerne af effekten af starthjælp. Det samme gør sig gældende, hvis kommunale medarbejdere gav hurtigere boligplacering til de stærkeste flygtninge, for at mindske overførslerne til de svage, der forventedes at være afhængige af offentlig støtte i lang tid.