

ERFARINGS- OPSAMLING

4. MARTS 2015

Røde Kors' erfaringer
med asylaftalen af 19.
september 2012

'Øget fokus på udrejse –
nye muligheder for
asylansøgere'



[RødeKors.dk](http://RodeKors.dk)



INDHOLD

1	Indledning	3
1.1	Resume.....	3
1.2	Erfaringsopsamlingen.....	6
<hr/>		
2	Mulighed for at flytte ud fra centrene	7
2.1	Erfaringer med muligheden for at flytte ud fra centrene.....	8
2.2	Anbefalinger	12
<hr/>		
3	Adgang til privat indkvartering	14
3.1	Børn der flygter alene	14
3.2	Asylansøgere med behov for særlig pleje.....	16
3.3	Anbefalinger	16
<hr/>		
4	Adgang til arbejde	17
4.1	Erfaringer med adgangen til arbejde	17
4.2	Anbefalinger	21
<hr/>		
5	Fokus på at opbygge og vedligeholde ressourcer	22
5.1	Aktivering og undervisning	22
5.2	Anbefalinger	25
<hr/>		
6	Røde Kors' Hjemrejserådgivning	25
6.1	Status og erfaringer.....	26
6.1	Fokus på muligheder i hjemlandet og samarbejdsaftaler.....	27
6.2	Anbefalinger	27
<hr/>		
7	Modtage- og udrejsecentre	28
8	Halvering af sagsbehandlingstiden	29
8.1	Overgivelse til kommunen ved opholdstilladelse	29
8.2	Anbefalinger	30
<hr/>		
9	Afrunding.....	30

1 INDLEDNING

I september 2012 indgik regeringen, Enhedslisten og Liberal Alliance en aftale om øget fokus på udrejse og nye muligheder for asylansøgere; asylaftalen. Aftalen blev formaliseret ved lov nr. 430 af 1. maj 2013, der trådte i kraft den 2. maj 2013.

Aftalen omfatter de fleste asylansøgere, herunder børn, der er flygtet alene. Undtaget er asylansøgere i Dublin-fasen, i åbenbart grundløs (ÅG) procedure og i åbenbart grundløs haster (ÅGH) procedure, asylansøgere der har begået alvorlig kriminalitet, og personer på tålt ophold.

Overordnet har asylaftalen to mål - dels at styrke forudsætningerne for en vellykket integration og dels at forstærke indsatsen for frivillig hjemrejse.

Asylaftalen giver mulighed for, at asylansøgere kan arbejde og flytte uden for asylcentret, hvis de samarbejder med myndighederne om oplysning af deres asylsag, eller hvis de ved afslag samarbejder om frivillig hjemrejse. Derudover er det en del af aftalen at halvere den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i asylsager i løbet af 2013.

Asylaftalen tager særligt hensyn til børnefamilier. Dette gælder både i forhold til muligheder for at flytte ud fra centeret, adgangen til arbejde og ved beslutninger om motivationsfremmende foranstaltninger. Herudover skal tilbuddene styrkes til børn, herunder de uledsagede mindreårige. Endelig er der i aftalen fokus på at styrke tilbud om støtte og hjælp til hjemrejse og til at få en ny start i hjemlandet.

Der er afsat 30 mio. kr. til en styrkelse af undervisnings- og aktiveringsindsatsen og 30 mio. kr. til en mere målrettet indkvartering af asylansøgere ved etablering af modtage- og udrejsecentre.

Asylaftalen imødekommer i meget høj grad de ønsker, som Røde Kors har haft til forbedring af asylansøgers vilkår, ønsker der er baseret på gode erfaringer med netop udflytning, adgang til arbejdsmarkedet og muligheder for en aktiv og indholdsrig hverdag.

Med denne erfaringsopsamling samler vi erfaringerne med implementering af asylaftalen i perioden indtil udgangen af 2014. Opsamlingen er udarbejdet til brug for at udvikle vores arbejde med at give asylansøgere i Danmark en tryk, meningsfuld og værdig hverdag og samtidig give forligsparterne og myndighederne viden om betydningen af de nye tiltag.

1.1 Resume

Erfaringsopsamlingen viser samlet set, at de nye muligheder og forbedrede vilkår i asylaftalen, giver øget trivsel for de asylansøgere, der har gjort brug af dem. Røde Kors har siden aftalen blev indgået oplevet en stigende efterspørgsel på at flytte i udebolig, på mulighederne for arbejde, ekstern undervisning, aktivering og danskundervisning.

I forhold til muligheder for at bo uden for centrene bekræfter opsamlingen, at udflytning til egen bolig særligt forbedrer trivslen hos børn og dermed hos familierne. Den viser også, at Røde Kors' anbefaling forud for aftalens indgåelse om, at der skal være et varieret botilbud til asylansøgere, fordi den enkeltes ønsker og behov er forskellige, har været rigtig. Nogle af de asylansøgere vi har talt med er glade for den ro og normalitet, der er i udeboligerne, andre oplever sig isolerede og foretrækker det sociale samvær på asylcentret. Vores opsamling viser også, at det har været en udfordring i implementeringsfasen at sikre information til asylansøgerne om de nye muligheder, om konsekvenserne af kravet om medvirken og om de økonomiske konsekvenser af at tage arbejde.

Særligt har der vist sig at være stort behov for bedre information om betydningen af medvirken, og flere af de asylansøgere, der har givet bidrag til opsamlingen fortæller, at de i høj grad bygger deres viden på oplysninger fra andre asylansøgere og egne observationer af sammenhænge.

En anden alvorlig udfordring er, at kravet om seks måneders ophold i asylsystemet før der gives adgang til udebolig også anvendes i forhold til børn, der er flygtet alene og voksne med særlige plejebehov, der søger om adgang til privat indkvartering. Vi er i Røde Kors meget overraskede over, at kravet om seks måneders ophold også gælder denne gruppe. Det har haft den alvorlige konsekvens, at denne særlige gruppe asylansøgere har mistet den hidtil eksisterende mulighed for hurtigt at blive indkvarteret hos herboende familie, der ønsker at drage omsorg for dem. Her er der tale om en direkte forringelse af mulighederne for to grupper af særligt udsatte asylansøgere. Især for de børn, der er flygtet alene, er det meget belastende. De bliver frustrerede over at vide, at muligheden for indkvartering hos familiemedlemmer er til stede, men at den ikke kan bruges på grund af formalia.

Endelig er der en udfordring i forhold til at få det fulde udbytte af adgangen til uddannelsessystemet, som asylaftalen giver mulighed for. De muligheder som asylaftalen giver for ekstern uddannelse har ikke kunne realiseres, fordi der ikke gives statstilskud til asylansøgere på uddannelsesinstitutioner og den fulde brugerbetaling derfor påhviler den enkelte eller Røde Kors. Det betyder endvidere, at asylaftalens mulighed for lønnet praktik på ungdomsuddannelser, som Røde Kors har efterspurgt i en årrække, ikke har været benyttet, da det ikke er muligt at afholde udgifterne til selve uddannelsen.

Den nedbringelse af sagsbehandlingstiden som asylaftalen har medført, er en afgørende forbedring for asylansøgere. Røde Kors ved erfaringsmæssigt og fra flere undersøgelser, at lang ventetid i uvished om fremtiden er meget belastende. For de asylansøgere, der får afslag, har etablering af tilbud om individuel rådgivning om muligheder og perspektiver i forbindelse med hjemrejse vist sig at være meget meningsfuldt. 531 samtaler i Hjemrejserådgivningen i perioden fra april til 10. december 2014 bekræfter, at der er både behov og efterspørgsel. Samtidig har Røde Kors med fordel kunnet mobilisere det globale Røde Kors-fællesskab med modtagelse og assistance i flere forskellige lande i forhold til de afviste asylansøgere, der har valgt at rejse tilbage.

På baggrund af erfaringsopsamlingen har Røde Kors en række anbefalinger og overvejelser:

Mulighed for at flytte ud fra centrene

Røde Kors anbefaler:

At Udlændingestyrelsen styrker vejledningen om muligheder og konsekvenser ved udflytning. Konceptet for Røde Kors hjemrejserådgivning kan danne grundlag for, hvordan vejledningen kan tilrettelægges, så asylansøgerne kan træffe deres valg på et oplyst grundlag.

At Udlændingestyrelsen udarbejder informationsfolder om asylansøgernes muligheder for at flytte ud fra centrene og rammerne herfor på relevante sprog, sådan som det blev planlagt i forbindelse med asylaftalen.

At Udlændingestyrelsen etablerer en administrativ rutine, så operatørerne løbende bliver orienteret om, hvornår asylansøgerne er i målgruppen for udflytning.

At Udlændingestyrelsen gør ansøgningsprocessen i forhold til udebolig mere smidig, for eksempel ved at lade godkendelsen vedrøre asylansøgeren og ikke, som nu, også den konkrete bolig. Valget af boliger kan operatørerne varetage ud fra klare kriterier opstillet af Udlændingestyrelsen.

Privat indkvartering

Røde Kors anbefaler:

At børn, der flygter alene og personer med særlige plejebehov undtages fra kravet om seks måneders ophold forud for understøttet privat indkvartering hos herboende familie.

Adgang til arbejde

Røde Kors anbefaler:

At kravet om seks måneders ophold før asylansøgere må arbejde revurderes, så de der har kompetencerne, får mulighed for at bruge dem, når det er afgjort, at det er i Danmark deres sag skal behandles.

At forligsparterne fastholder fokus på at klæde asylansøgerne bedst muligt på til det danske arbejdsmarked, eksempelvis igennem øgede tilbud om sprogundervisning og øgede muligheder for ekstern aktivering inden lønnet arbejde.

At Udlændingestyrelsen etablerer en administrativ rutine, så operatørerne løbende bliver orienteret om, hvornår asylansøgerne er i målgruppen for udflytning og adgang til arbejdsmarkedet.

At Udlændingestyrelsen udarbejder informationsfolder om asylansøgernes muligheder for at tage lønnet arbejde og rammerne herfor på relevante sprog, som det blev planlagt i forbindelse med asylaftalen.

At Udlændingestyrelsen ændrer procedure, så transportudgifter til og fra arbejdsplads fratrækkes lønnen inden modregningen i kontante ydelser.

At Udlændingestyrelsens godkendelsesprocedure gøres mere smidig. Eksempelvis kunne godkendte eksterne praktikpladser automatisk blive godkendt som arbejdsplads, så det bliver muligt at fortsætte direkte fra praktik til arbejde.

At der etableres en struktur, hvor Udlændingestyrelsen forhåndsgodkender arbejdspladser, som Røde Kors og de øvrige operatører indgår samarbejdsaftaler med.

Opbygning og vedligeholdelse af ressourcer

Røde Kors anbefaler:

At forligsparterne gør forsøgspuljen til eksterne aktørers aktiveringstilbud til asylansøgerne permanent for at understøtte udviklingen af tilbuddene.

At forligsparterne og Udlændingestyrelsen sikrer adgangen til uddannelse. Det kunne være ved at reservere en andel af midlerne hos Udlændingestyrelsen i en særlig ansøgningspulje til uddannelse, eller ved at åbne for, at der kan ydes tilskud til asylansøgere på lige fod med de tilskud, der ydes til borgere med cpr-nummer.

At Udlændingestyrelsen ændrer bevillingsmodellen for ekstern uddannelse, så bevillingen enten gives for længere perioder end et halvt år eller flere måneder forud for bevillingsperioden.

At Udlændingestyrelsen giver mulighed for, at personer der er i gang med uddannelse eller arbejde, eller som er ved at etablere aftale om arbejde eller har andre planlagte forløb kan undgå flytning til et andet center.

Fokus på muligheder i hjemlandet og samarbejdsaftaler

Røde Kors anbefaler:

At tilbuddet om hjemrejserådgivning til afviste asylansøgere opretholdes, også efter udgangen af den nuværende projektperiode.

At der skabes tilknytning til re-integrationsprojekter, særligt bolig – og arbejdsmarkedsrettede projekter samt etableringsstøtte og psykosocial støtte rettet mod re-integration af tilbagevendte, uanset, hvilke lande de kommer tilbage fra. Det vurderes fra samarbejdspartnere, at den støtte som Røde Kors kan give ved ankomsten skaber tryghed i hjemrejsen, men at den umiddelbare humanitære og psykosociale støtte bør koordineres med mere langsigtede perspektiver for hjemrejsen.

At der enten arbejdes med muligheder for økonomisk støtte til genetablering, eller støtte gennem eksisterende projekter, der bidrager til genetablering, for eksempel lokale genhusnings- og eller arbejdsmarkedsrettede projekter. Projekterne skal tilrettelægges, så der ikke skabes særbehandling for tilbagevendte fra Danmark.

Halvering af sagsbehandlingstiden

Røde Kors anbefaler:

At Udlændingestyrelsen sikrer ressourcer til arbejdet med at overgive de flygtninge, der har fået opholdstilladelse til kommunerne, også når sagsbehandlingstiden er kort. Erfaringerne fra efteråret 2014 viste, at de mange overgivelser på kort tid betød, at det ikke altid var muligt at give flygtningene det tilbud om samtaler i forbindelse med overgivelser fra asylcenter til kommune som de har krav på.

1.2 Erfaringsopsamlingen

Erfaringsopsamlingen bygger primært på viden og erfaringer fra Røde Kors' arbejde med social og humanitær bistand til asylansøgere. Dels ud fra registreringer af indsatserne og dels fra kvalitative erfaringer fra medarbejderne i form af case-beskrivelser og notater fra sundheds- og psykologfagligt personale, boligsociale medarbejdere, voksenundervisnings- og -aktiveringsmedarbejdere (VUA), frivilligkoordinatorer, socialkoordinatorer og medarbejdere i administrationen i Røde Kors asylafdeling. Hertil kommer en række generelle kvantitative oplysninger om udnyttelsen af mulighederne i asylaftalen fra Udlændingestyrelsen.

Herudover bygger opsamlingen på interviews med asylansøgere om deres erfaringer med mulighederne i asylaftalen. Vi har foretaget 10 semistrukturerede interviews med tre enlige - to mænd sidst i 20erne og en kvinde sidst i 20erne samt syv børnefamilier, heraf to enlige mødre. De interviewede repræsenterer både asylansøgere, som har valgt at benytte sig af en eller flere af de nye muligheder for udflytning og beskæftigelse, og asylansøgere, der bevidst helt eller delvist har fravalgt mulighederne. Interviewene er blevet gennemført både på hjemmebesøg i udeboliger, på praktik- og arbejdspladser, og på asylcentrene Jelling og Dianalund. Derudover har vi foretaget et fokusgruppeinterview med 15 asylansøgere på kurset Take Control of Your Life¹.

Interviewene er gennemført på engelsk eller med brug af tolk. Af hensyn til anonymitet er referencer til for eksempel hjemland, bolig, arbejdssted med mere undladt og alle asylansøgere, der er interviewet, har fået at vide, at de er anonyme. I udvælgelsen af interview-personer har vi sikret en bred fordeling af nationalitet, alder og geografi.

¹ Kurset er lavet i samarbejde med Foreningen for Social Innovation. Fokus var træning i at se muligheder og håndtere forandringer, positive såvel som negative, uanset om fremtiden var i Danmark eller i hjemlandet.

Som supplement til vores egne interviews, har vi fået adgang til at bruge materiale indsamlet ved interviews med fire mindreårige asylansøgere, der er flygtet alene. Disse interviews er gennemført af to studerende fra kandidatuddannelsen i Socialt Arbejde ved Aalborg Universitet, København. Deres speciale *Why Can't I Live With My Sister?* bygger på en kvalitativ undersøgelse af konsekvenserne af kravet om seks måneders ophold i asylsystemet i forhold til muligheden privat indkvartering.

2 MULIGHED FOR AT FLYTTE UD FRA CENTRENE

Adgangen til udflytning omfatter følgende muligheder:

- *Egenfinansieret bolig* - Asylansøgeren har et job og finder selv en bolig. Der stilles krav til boligens standard og til, at familien er selvforsørgende og selv betaler husleje.
- *Selvstændig bolig* i tilknytning til et asylcenter - Asylansøgerne er fortsat under udlændingestyrelsens forsørgelsespligt.
- *Særlig bolig*, som gælder for børnefamilier med endeligt afslag, som tilbydes efter 12 måneder fra endeligt afslag. Der er ikke krav om medvirken og asylansøgerne er fortsat under udlændingestyrelsens forsørgelsespligt.
- *Privat indkvartering* - under forudsætning af, at pågældende fortsat er tilknyttet asylcenter. Asylansøgerne er fortsat under udlændingestyrelsens forsørgelsespligt

Status på udflytning fra 2. maj 2013 til 20. november 2014

- 561 ansøgninger om selvstændig bolig blev godkendt.
I oktober måned 2014 boede 320 personer i selvstændig bolig.
- 62 ansøgninger om privat indkvartering blev godkendt.
- 0 ansøgninger om egenfinansieret bolig er godkendt.
- 150 ansøgninger om særlig bolig blev godkendt.
I oktober måned boede 120 personer i særlig bolig.

I alt har 773 asylansøgere fået godkendt ansøgning om at flytte i egen bolig

Jævnfør Justitsministeriets besvarelse af folketingsspørgsmål nr. 132 af 7. november 2014.

Status over godkendelser af ansøgninger og udflytninger giver et billede af omfanget af, hvordan mulighederne i asylaftalen er blevet brugt.

Udlændingestyrelsen oplyser, at afslag på ansøgninger om *Privat indkvartering* blandt andet gives, fordi den omhandlende bolig er for lille, ligger i en kommune, der ifølge Udlændingestyrelsens kvotefordeling af flygtninge ikke skal modtage flygtninge, eller fordi ansøgers asylsag behandles i Åbenbart Grundløs Haster-procedure. Afslag på ansøgninger om *særlige boliger* gives blandt andet, fordi asylansøgerfamilien ikke har fået endeligt afslag på asyl, ikke opfylder kravet om 12 måneders ophold efter afslag på asyl, eller ikke har børn under 18 år.

2.1 Erfaringer med muligheden for at flytte ud fra centrene

2.1.1 Hvorfor flytte ud fra centret?

Udflytning i selvstændig bolig

De udflyttede asylansøgere, som vi har talt med, beskrev livet på asylcentret som værende præget af geografisk og social isolation, flygtige og afbrudte sociale relationer, mange flytninger, stress, usikkerhed om fremtiden, mistillid til myndighederne og andre asylansøgere, vold og uro. En familiefar nævnte især bekymring i forhold til sin kones og unge datters sikkerhed efter at have overværet episoder på centret, hvor en anden beboer havde en seksuelt krænkende adfærd. De fleste udflyttede familier beskrev denne mistrivsel på centrene som primær grund til ønsket om at flytte. Herboende familie og sociale netværk var også en motiverende faktor for flere, ligesom ønsket om øget mobilitet og mindre geografisk isolation ofte nævnes som årsag.

Rammer for udflytning i selvstændig bolig, egenfinansieret bolig og privatindkvartering

- Asylansøgeren skal have opholdt sig i landet i seks måneder regnet fra indgivelse af ansøgning om asyl.
- Beskæftigelse og udflytning skal godkendes af Udlændingestyrelsen, og der indgås kontrakt mellem Udlændingestyrelsen og asylansøgeren.
- Asylansøgeren skal medvirke til asylsagens behandling og – ved afslag – til egen hjemrejse. Der skrives under hos politiet på, at man vil medvirke.

Af forbedringer efter udflytning til selvstændig bolig nævnes i høj grad følelsen af "at finde ro", "at leve som normale mennesker", og at lægge fysisk afstand til asylsagen og andre asylansøgere.

"Her er det stille og roligt. Jeg tror, at det her skift vil være godt for mig. Jeg vil blive mere frisk af at møde nye mennesker og tror det vil give mig noget ny energi at være væk fra det hele. Jeg tror det vil påvirke os i en positiv retning."

(Ung enlig mor til to, interviewet efter en uge i selvstændig bolig)

En familie med to børn, som var flyttet til en bolig meget tæt på deres asylcenter fortalte, at deres dagligdag ikke adskilte sig særlig meget, fra da de boede på centret. De gik stadig i skole og intern aktivering på centret og deres børn var stadig tilknyttet børnehaven. Alligevel havde de på de knap tre måneder siden flytningen fået det mærkbart bedre:

"Det føles ikke længere som at være nogen, der venter på svar. Vi føler os som 'almindelige mennesker' igen, vi lever et normalt liv nu. (...) Det har gjort en kæmpe forskel for os at komme ud at bo her. Børnene er også gladere, har mere frihed og mere plads."

"Forskellen er, at i asylcenteret sås vi kun med andre asylansøgere. Nu har vi fået danske venner. Så det er nogle andre mennesker og nogle andre temaer, der er begyndt at fylde mere i vores dagligdag."

(Forældrepar med to børn, efter fire måneder i selvstændig bolig)

Mange af asylansøgerne fortalte, at flugten til Danmark havde medført et fald i social status. En af de positive oplevelser efter udflytning var derfor at genvinde noget af den værdighed, som de havde mistet under flugten og i centertilværelsen. Elementer, der øgede deres følelse af værdighed og selvstændighed, var at have egen postkasse, eget køkken, bedre kommunikationsmuligheder med omverdenen og familien igennem egen telefon og internetopkobling samt bedre indkøbs- og transportmuligheder i nærområdet.

Det er værd at bemærke, at især børnefamilierne lagde vægt på at bevare en tæt tilknytning til centrene af hensyn til børnenes trivsel og mulighed for at bevare kontakten til institution og venner. Børns tilværelse i asylsystemet er generelt præget af afbrudte sociale relationer, og forældrene

oplevede derfor især tidligt i udflytningsfasen, at børnene havde behov for fortsat tilknytning til centret. Eksempelvis fortalte en familiefar, som var flyttet til selvstændig bolig i en anden by, at det var vigtigt, at familien havde fået en telefon i lejligheden, så hans datter kunne ringe "hjem" til børnehaven på centret og høre pædagogernes og vennernes stemmer.

For de voksnes trivsel var det afgørende at kunne bevare og/eller knytte kontakt til sociale netværk i lokalsamfundet. Disse netværk kunne enten være af national, kulturel, religiøs eller anden karakter, men det afgørende var, at de geografisk ikke var begrænset til asylcentret, og at det ikke kun var netværk med andre asylansøgere. Meget få kunne berette om at være blevet tætte med deres nye (danske) naboer primært på grund af den sproglig barriere. Flere havde dog fået kontakt til danskere igennem interessefællesskaber som for eksempel fodboldklubber eller kirker eller som kollegaer på praktik- eller arbejdsplads. I Region Midtjylland giver de asylansøgere, vi har talt med udtryk for, at Trampolinhuset, der er et kulturhus i København for asylansøgere, spiller en stor rolle i deres sociale liv og netværk. Især singlerne lagde vægt på vigtigheden af adgang til socialt netværk her.

Alle der var flyttet ud oplevede en række praktiske udfordringer i forbindelse med flytningen. Flere oplevede, at selvom de nu levede side om side med danskere, så havde de fortsat ingen eller kun begrænset adgang til flere af de sociale sammenhænge, der kunne være medvirkende til integration i lokalsamfundet. Det skyldes blandt andet den sproglige barriere, men også praktiske forhold, som ikke at have et CPR-nummer, hvilket mange steder er et krav for at kunne oprette en bankkonto, tilmelde sig foreningsaktiviteter, fitness klubber eller låne bøger på biblioteket. Flere fremhævede endvidere, at de var afhængige af økonomisk støtte fra netværk og familie for at dække de meget høje udgifter forbundet med transport, fordi kun rejser mellem boligen og centret dækkes af myndighederne. De ofte dårlige transportforbindelser gjorde ydermere dagligdagen svær at få til at hænge sammen tidsmæssigt.

2.1.2 Trivsel ved udflytning

Der har vist sig at være geografisk forskel på, hvordan asylansøgerne trives med at flytte ud. I Region Midtjylland, har der kun været enkelte familier, der ikke trivedes efter flytning. Én familie valgte at flytte fra deres udebolig tilbage til centret, fordi centret fortsat dannede den primære ramme om deres hverdag. En anden familie valgte muligheden for udflytning fra blandt andet af frygt for ensomhed og isolation. I Region Midtjylland tegner der sig et noget anderledes billede. Den boligsociale medarbejder anslår her, at mindst otte ud af 10 asylansøgere, som har henvendt sig om muligheden for udflytning, har valgt det fra, og mange af de udflyttede bruger meget af deres fritid på centret.

Udflytning betyder således ikke automatisk en bedre trivsel, og er ikke umiddelbart det rette valg for alle. Når det primære sociale netværk fortsat er i asylcentret, kan livet i udebolig blive præget af en oplevelse af ensomhed og isolation. Én familie, der havde overvejet at flytte ud, kom til den konklusion at:

"Vi kender ikke nogen her i Danmark, ingen familie eller venner som bor her. Så vi ville ikke få noget gavn af at bo for os selv. Vores barn kender 3-4 andre børn her på centret, så her er vi alligevel ikke helt alene."

(Familiefar, bor med kone og to børn på 4. år i asylcenter)

Vores samtaler med asylansøgerne peger på, at de vigtigste faktorer i forhold til trivsel efter flytning er privatliv, ro, mobilitet, samt adgang til et socialt fællesskab. Ensomhed, stress, samt social -, kulturel -, sproglig - og geografisk isolation kan også ramme familier, der er flyttet ud og det peger på nødvendigheden af et socialt netværk i lokalsamfundene til de asylansøgere, der flytter ud.

Asylcentrene kan for nogle danne tryggere rammer end udeboliger, ved at tilbyde mulighed for privatliv, tryghed ved centerpersonalets tilstedeværelse, adgang til aktiviteter og socialt netværk.

2.1.3 Krav om medvirken ved udflytning til selvstændig bolig

I samtalerne med asylansøgerne viste det sig, at kravet om medvirken har en betydelig indflydelse på valget om udflytning og for deres trivsel. Interviewene viste, at asylansøgerne forstår betydningen af kravet om medvirken meget forskelligt. Det gjaldt både hvorvidt, det er et krav at medvirke og skrive under på medvirken, og konsekvenserne af at skrive under på medvirken.

Nogle af familier reagerede forundrede på spørgsmålet om betæneligheder ved at skrive under. De mente ikke, det var noget, de selv kunne bestemme:

"Vi skrev under og det var det. Sådan er loven, så det var vi jo nødt til at gøre for at få lov til at flytte ud."

(Familie med to børn, som bor i selvstændig bolig)

En anden familie ønskede ikke at skrive under og fravalgte derfor at flytte, idet de vurderede, at risikoen for hjemsendelse blev højere ved at skrive under på medvirken:

"Vi fik jo tilbuddet om udflytning men vi sagde nej... (...) Det har været en meget svær tid, vi har ikke mere at tære på. Men vi kan ikke rejse tilbage (...) Hvis det var muligt havde vi ikke været her i tre år i sådan en situation."

(Familie med to børn, på 4. år i asylcenter)

En familiefar skrev under, fordi han følte sig tvunget til det:

"You have to do it, you have to sign it. When you're in that phase where they're asking you to go back, when you're going to the police in Sandholm, they ask you, no, TELL YOU to sign this piece of paper, and if you don't sign it, you're going to prison. So either way... some people have no option and they do it. Like me, I had to sign. Otherwise they would have put me in jail until my deportation."

(Far til to, næsten fem år i asylcenter)

Alligevel valgte han ikke at flytte sin familie ud af centret, fordi han mente, at kravet om medvirken først ville kunne håndhæves, hvis han rent faktisk benyttede sig af mulighederne for udflytning. Han vurderede, at både han selv og familien efter knap fem år på asylcentre ville kunne få gavn af en udflytning. Han turde dog ikke risikere at fremprovokere et afslag ved at indgå i en aftale om medvirken til hjemrejse.

Samtalerne med asylansøgerne vidner om en sammenhæng mellem kilden til viden om loven og graden af frygt for de potentielle konsekvenser. De mest skeptiske blandt dem vi talte med havde indhentet det meste af deres viden igennem rygter og observationer i deres personlige netværk. De boligsociale medarbejdere i Region Midtjylland påpegede derudover en tydelig forskel i til- og fravalg af udflytningsmuligheden afhængig af nationalitet. For nationaliteter, der ikke kan tvangsudsendes, har risikoen ved at indvillige i at medvirke mindre betydning end for personer, der har set flere af deres landsmænd rejse hjem.

2.1.4 Asylsagens betydning

En far til to, som havde valgt at flytte med sin familie i selvstændig bolig, pointerede, at udflytningen især havde været værdifuld for hans børns velbefindende, men tilføjede:

"But we still have the feeling that any time we can be chased out, even while living outside – we are partially ok but still full of fear. Sometimes I pretend I'm okay in front of the kids, we have happy moments through them but we fear the future."

(Far til to, i selvstændig bolig og nu i fase III)

En familie, der fravalgte udflytning og blev boende på centret i Jelling, udtrykte det således:

"Det gør ingen forskel, hvor vi er, så længe vi ikke har fået asyl. Det har ikke nogen betydning. Vi kunne bo her eller på et slot, det ville være det samme."

(Familie med to børn, på center og i fase III)

Familien, der valgte at flytte tilbage til centret i Jelling, havde på tidspunktet for interview fået asyl og ventede nu på at flytte ud til deres nye kommune. De forklarede, at livet på centret i første omgang havde været meget stressende, og at udflytningen til egen bolig havde været god for dem i en stund. Dog var den underliggende usikkerhed den samme, og den geografiske afstand fra asylcentret, der fortsat spillede en stor rolle i familiens dagligdag, viste sig at tære hårdt på den unge børnefamilies ressourcer:

"Så da vi fik udsigt til snart at få en afklaring i vores sag, besluttede vi os for at flytte tilbage til centret. Når det kun er for en kort periode, 2-3 måneder, kan man godt klare at være her."

[Føles det anderledes at være på centret nu, efter at I har fået ophold?] "Ja, 100%. Vi er kommet ud af den her usikkerhed. Vores syn er blevet anderledes (...) Vi kan nu starte vores rigtige liv, vi har ikke længere den her usikkerhed med os. Politiet kan ikke længere dukke op hvert øjeblik, det skal være og sige, 'Nu er I udvist! Pak jeres ting med det samme'. Vi kan lægge den der angst bag os nu."

(Ungt forældrepar, venter på endelig udflytning efter at have fået asyl)

Om end udflytningen i første omgang betyder en lettelse for mange, kan en forbedring af de fysiske rammer ikke alene eliminere den grundlæggende usikkerhed, der stadig er forbundet med deres asylsag.

2.1.5 Viden om rettigheder og pligter

Information om muligheden for at flytte ud fra centrene gives af Udlændingestyrelsen, umiddelbart efter ankomst i forbindelse med asylansøgerkurset modul 1 og 2, og igen af Røde Kors i forbindelse med modul 9 og 10 på asylansøgerkurset, det vil sige efter 4-5 måneder i Danmark. Modul 9 og 10 er kommet som følge af asylaftalen, men først implementeret i maj 2014, hvilket betyder, at der er asylansøgere, der har haft ret til udflytning, men ikke har nået at få informationerne.

Under interviewene viste det sig, at der er et betydeligt informationsvakuum omkring muligheden for udflytning. Dels var det kendetegnende, at asylansøgernes viden om systemet primært var baseret på rygter, og dels at den officielle information hurtigt blev glemt, eller kun halvt forstået.

Ud af 15 adspurgte asylansøgere, der havde opholdt sig i asyloperet mellem halvanden måned og et år, de fleste i 3-4 måneder, erindrede kun 3, at have hørt om muligheden for udflytning og lønnet arbejde. Én erindrede et oplæg, som Dansk Flygtningehjælp havde afholdt. Han mente dog, at retten til udflytning og arbejde kun gjaldt for asylansøgere, hvis sag er afvist. En anden mindedes at have set et opslag på en opslagstavle ved sit jobcenter, men havde ikke nærlæst det, fordi han ikke regnede med, at det var noget, han havde lov til.

En asylansøger, som boede på et center og var i færd med at søge arbejdstilladelse under asylaftalen, fortalte om muligheden for udflytning:

"I recall that I heard about it... It was something about that you can go and live with friends? But I remember they said – and maybe I didn't get it right – there are zones where they allow people to go out to stay with relatives and friends, and I heard that you can't do it in Copenhagen, or Albertslund, or Aalborg... I think it would be good... but how would you do it? I don't know... I really didn't get it all very well. (...) I know that you can only do it if you have friends or relatives here – isn't it?"

(Ung enlig mand, i center siden start 2013)

Asylansøgerne, som var udflyttede eller ønskede udflytning, gjorde i det hele taget meget ud af at fortælle, at de selv havde sørget for at skaffe de relevante informationer, og at deres primære kilde til viden var rygter og netværk.

"One day, I saw my neighbour family packing up their bags; at first, I assumed they were being deported, but they told me they were moving out of the camp. This is how I learnt that it is possible to move your family out of centre. I discussed it with my wife and we decided that we would also prefer to move out. The challenge now was, we did not know whom to contact about this. So I went to the office and asked a lot of people, and eventually found the social coordinators. Then the process started".

(Far til to, udflyttet til selvstændig bolig)

Samtaler med de boligsociale medarbejdere bekræfter, at der ikke har været tilstrækkeligt fokus på at sikre, at alle asylansøgere, der nærmer sig seks måneder i asylsystemet, får direkte information om deres muligheder. Medarbejderne har ikke været opsøgende over for asylansøgerne, men de har hjulpet til, når beboerne selv har henvendt sig.

2.1.6 Praktiske udfordringer i forhold til etablering af boliger

Når en asylansøger ønsker at flytte ud afholder de boligsociale medarbejdere en tolket samtale med information om de forskellige muligheder, rettigheder og pligter. Accepterer asylansøgeren vilkårene, kontaktes Udlændingestyrelsen, og Røde Kors finder en bolig. Udlændingestyrelsen indhenter de seneste oplysninger fra NUC, Politiets Nationale Udlændinge Center. I denne fase opstår der ofte ventetid, og det kan betyde, at Røde Kors mister muligheden for lejemålet og skal starte forfra, idet godkendelsen af den konkrete bolig er en del af den samlede godkendelse.

Det har i en periode været praksis i Røde Kors at have et antal boliger på hånden, hvilket dog viste sig ikke at hænge sammen økonomisk. Røde Kors finder derfor nu hovedsagligt boliger efter behov. I nogle regioner er der ikke problemer med at finde egnede boliger, mens det i andre regioner er en større udfordring at finde lejeboliger inden for den økonomiske ramme, der er til rådighed.

2.2 Anbefalinger

Røde Kors anbefalede forud for asylaftalens tilblivelse, at asylansøgere tilbydes varierede boformer, da den enkeltes behov varierer, blandt andet afhængig af familiesituation, sags-status og opholdstid. Vores interviews med asylansøgere og medarbejdere peger på, at det fortsat er den rigtige model. Der findes ikke kun én rigtig løsning: Det der skaber ro og normalitet for nogle, giver en følelse af isolation for andre.

Derudover er der ikke tvivl om, at hvis asylaftalens muligheder skal udnyttes bedre, er der behov for at styrke informationsindsatsen. Der skal gives mere præcis information om betydningen af kravet om medvirken for at imødegå den utryghed, som asylansøgerne giver udtryk for. Røde Kors anbefaler derfor:

- At Udlændingestyrelsen styrker vejledningen om muligheder og konsekvenser ved udflytning. Metoden i Røde Kors hjemrejserådgivning² kan danne grundlag for, hvordan vejledningen kan tilrettelægges, så asylansøgerne kan træffe deres valg på et oplyst grundlag.
- At Udlændingestyrelsen udarbejder informationsfolder om asylansøgernes muligheder for at flytte ud fra centrene og rammerne herfor på 36 sprog, som det blev planlagt i forbindelse med asylaftalen.
- At der gives adgang til privat indkvartering hos familie eller venner også selvom de bor i kommuner, der ikke skal modtage flygtninge ifølge Udlændingestyrelsens kvotefordeling.

Erfaringsopsamlingen viser herudover, at flere kun ved at tilfælde var blevet opmærksomme på muligheden for at flytte ud. Undervisningen på asylansøgerkursets modul 9 og 10 skal være med til at sikre at informationen bliver givet på et relevant tidspunkt. For at sikre et højt niveau af information til beboerne om pligter og rettigheder har Røde Kors netop udarbejdet en pjece med beboerinformation på engelsk. Det er planen, at pjecen skal oversættes til flere sprog. Den skal sikre tydelig information til beboerne til enhver tid. Dette tiltag bør suppleres med opsøgende arbejde, og Røde Kors anbefaler derfor:

- At Udlændingestyrelsen etablerer en administrativ rutine, så operatørerne løbende bliver orienteret om, hvornår asylansøgerne er i målgruppen for udflytning.

Herudover vil Røde Kors styrke det opsøgende arbejde og informationsindsatsen til de asylansøgere, som nærmer sig seks måneders ophold.

Overordnet synes udflytning at styrke asylansøgernes trivsel, men flere oplever udfordringer i forhold til at etablere et socialt netværk uden for centret, hvilket betyder, at de føler sig isoleret. Særligt oplever flere, at børnene savner fællesskabet og trygheden på centret. Det betyder, at udflytning fravælges eller fortrydes. Derfor vil Røde Kors styrke frivilligindsatsen i forhold til at sikre sociale netværk uden for centret. Der kan drages erfaringer for det veletablerede arbejde med frivilligaktiviteter og etablering af sociale netværk for asylansøgere på centrene. Dette kan ske i samarbejde med Røde Kors lokalafdelinger og andre frivilligorganisationer.

Endelig viser erfaringsopsamlingen en strukturel udfordring i forhold til udflytning, da behandlingstiden for ansøgninger om udebolig i nogle tilfælde betyder, at en aktuel bolig går til anden side, og processen med ansøgning og godkendelse skal begynde forfra. Derfor anbefaler Røde Kors:

- At Udlændingestyrelsen gør ansøgningsprocessen i forhold til udebolig mere smidig, for eksempel ved at lade godkendelsen vedrøre asylansøgeren og ikke den konkrete bolig. Valget af boliger kan operatørerne varetage ud fra kriterier opstillet af Udlændingestyrelsen.

² Vejlederne skal ikke råde asylansøgerne til bestemte valg, men informere dem, så de kan træffe egne valg på et oplyst grundlag.

3 ADGANG TIL PRIVAT INDKVARTERING

Muligheden for at asylansøgere efter konkret vurdering kan blive indkvarteret privat hos herboende slægtninge har været et værdifuldt alternativ til centerindkvartering i mange år. Med asylaftalens udvidede muligheder for udflytning fra centret er voksne asylansøgere adgang til at blive privat indkvarteret og samtidig opretholde adgangen til kontante ydelser blevet forbedret.

Samtidig har kravet om seks måneders ophold i asylsystemet før udflytning vist sig at få store konsekvenser for de børn, der flygter alene og for voksne asylansøgere med behov for særlig pleje. For disse grupper er der tale om forringelse af vilkår og muligheder.

Det fremgår af asylaftalen, at "de gældende muligheder for privat indkvartering udvides"³, men reelt er der tale om de facto begrænsninger i de gældende regler. Med de nye regler må denne gruppe børn og voksne vente seks måneder, før de kan få adgang til privat indkvartering. Tidligere havde de mulighed for privat indkvartering kort tid efter ankomsten til Danmark.

3.1 Børn der flygter alene

I 2014 var der en stigning i antallet af nyankomne mindreårige asylansøgere. Denne stigning skal ses i sammenhæng med, at det samlede antal asylansøgninger er steget i perioden. Med stigningen i antallet af børn opstår der øget behov for privat indkvartering.

Nyankomne uledsagede mindreårige asylansøgere												
2013												
Jan.	Feb.	Marts	April	Maj	Juni	Juli	Aug.	Sep.	Okt.	Nov.	Dec.	I alt
19	22	12	24	25	29	38	38	42	37	34	34	354
2014												
Jan.	Feb.	Marts	April	Maj	Juni	Juli	Aug.	Sep.	Okt.	Nov.	Dec.	I alt
32	23	34	28	34	54	86	116	185	104	75	67	838

Fra Udlændingestyrelsens tal på udlændingeområdet pr. 31. december 2014

3.1.1 Målgruppen og dens behov

Målgruppen af børn der er flygtet alene, som ansøger om privat indkvartering, er nogle af de mest sårbare af en generelt udsat gruppe. Det er primært de yngste børn og pigerne, der er i målgruppen, og der er ofte tale om børn med psykosociale problemer. Der er i denne gruppe derfor jævnligt behov for, at der hurtigt etableres et trygt tilbud med udgangspunkt i barnets behov. En kontaktperson på børnecenter er primær kontaktperson for syv børn og sekundær kontaktperson for syv børn, og det kan derfor være svært at yde tilstrækkelig omsorg til de mest sårbare børn.

Røde Kors' psykologer har siden 2010 screenet børn, der flygter alene. En evaluering fra 2011, som skete på baggrund af 50 psykologiske screeninger viste psykiske problemer hos de unge, herunder udviste 24% hukommelsesproblemer, 40% koncentrationsvanskeligheder, 68% søvnproblemer, herunder indsovningsvanskeligheder, ændret og ustabil døgnrytme, hyppige opvågninger og mareridt.

³ "Øget fokus på udrejse – nye muligheder for asylansøgere. Aftale mellem regeringen, Enhedslisten og Liberal Alliance" side 4

3.1.2 Trivsel ved privat indkvartering før asylaftalen

Grundet disse længe kendte og veldokumenterede særlige behov, har Røde Kors siden 1991 arbejdet med at etablere privat indkvartering for de børn der er flygtet alene hos herboende familie. En erfaren medarbejder med socialrådgiverbaggrund arbejder med etablering af indkvarteringerne, fører tilsyn med og rådgiver de familier, hvor børnene bor.

På baggrund af viden og erfaringer er der udarbejdet standarder og ensartede procedurer for arbejdet i forhold til udredning af barnet, godkendelse, opfølgning og vejledning til familien og barnet, og til eksterne samarbejdspartnere i dialog med familien og barnet, uanset hvor i landet barnet indkvarteres. Det sikres i forbindelse med dette arbejde, at barnet får adgang til skole-, fritids- og sundhedstilbud på lige fod med centerindkvarterede børn.

Det er veldokumenteret, at det at kunne opholde sig hos slægtninge i stabile familiemæssige rammer og med sprogfællesskab medfører en betydelig stabilisering af de privat indkvarterede børns generelle psykosociale situation. Privat indkvartering kan desuden støtte børnene, når de fylder 18, hvor de i centerregi normalt ville overgå til voksencentre, og nogle ville kræve ekstra støtte for eksempel efter servicelovens regler om efterværn. Privat indkvartering virker således ikke alene positivt på børnenes trivsel, men også forebyggende mod senere behov for ekstra støtteindsats.

3.1.3 Konsekvenser af kravet om seks måneders ophold

I den førnævnte evaluering fra 2011 vedr. screeningerne af børn, der er flygtet alene fra 2011 fremgår det, at Røde Kors' psykologer i 30% af tilfældene anbefalede særlige pædagogiske hensyn, for eksempel at barnet blev indkvarteret privat med familiemedlemmer eller bekendte, bosiddende i Danmark.

Da denne mulighed ikke er tilgængelig mere, bliver disse børn fastholdt i en situation uden mulighed for at opnå stabilitet og kontinuitet. Hermed begrænses handlemulighederne for indsatsen for barnet, hvilket er i modstrid med barnets tarv.

En af de interviewede drenge, som har en tante i Danmark, udtaler:

"Jeg savner mine forældre og min bror. Jeg tror at jeg bliver ked af det fordi jeg er alene. Jeg er bekymret [...] børn vil ikke være alene vel? De vil gerne være sammen med deres familie."

(Dreng i børnecenter)

Røde Kors skønner, at der 2014 var ca. 50 børn der er flygtet alene, som har herboende familie. Det vurderes i alle tilfælde, at de ville kunne profitere af privat indkvartering. Men denne gruppe er afskåret fra muligheden for privat indkvartering på grund af kravet om seks måneders ophold.

Disse børn og unge viser et gennemgående ønske om at genskabe tryghed efter savnet af forældre og familien i hjemlandet, og det er meget svært for dem at blive afskåret fra at måtte genetablere en base og tryghed i de relationer, de har her:

"På centret spiser jeg ikke meget, jeg får ikke sovet fordi jeg er bange, om natten har jeg så mange tanker om det som er sket. Hver weekend får jeg lov til at besøge min storesøster, så hviler jeg mig, jeg sover godt om natten, og jeg spiser meget mad, men om søndagen skal jeg tilbage på centret, og det er hårdt, når jeg har det så godt hos min søster".

(16 år gammel dreng ved psykologisk screening, juni 2014)

De interviewede børn giver alle udtryk for, at de ikke forstår hvorfor de skal vente. De forstår godt, at det er loven, der styrer det, og de accepterer den lovgivende myndigheds legitimitet. Men de kan ikke forstå, hvorfor loven er, som den er. Og netop det, at de ikke kan skabe mening og sammenhæng, har stor betydning for, hvordan de håndterer situationen.

Røde Kors' børnepsykologer vurderer, at flere af de mindreårige, der har herboende familie, der både kan og vil indkvartere dem og tage sig af dem, men hvor lovgivningen forhindrer dette, bliver yderligere traumatiserede. De interviewede børn beskriver, hvordan målet med flugten har været at genfinde en base og tryghed i de relationer, de har her, og hvordan de oplever et brud på deres forventninger, når dette ikke kan lade sig gøre.

I forhold til de yngste børn forsøger Røde Kors i stigende omfang at anvende Servicelovens bestemmelser om anbringelse i netværk⁴. Det er en måde at skaffe et alternativ til centerindkvarteringen som erstatning for privat indkvartering. Hverken centerindkvartering eller privat indkvartering er anbringelse af barnet, og ved at bringe netværksanbringelse i spil, bliver der tale om en egentlig anbringelse af børn, der reelt ikke har et anbringelsesgrundlag. Således kommer kravet om seks måneders ophold i asylsystemet til at skabe nogle meget mere indgribende og omkostningstunge procedurer end ved privat indkvartering.

3.2 Asylansøgere med behov for særlig pleje

Kravet om seks måneders ophold har også fået betydning for asylansøgere med behov for særlig pleje, der førhen kunne blive privat indkvarteret på grund af deres plejebehov og Røde Kors oplever, at det har store både personlige og ressourcemæssige konsekvenser.

Der er tale om beboere, som har behov for hyppige tilsyn samt hjælp til alt praktisk og ofte også til personlig pleje. Flere har herboende familie, typisk deres børn, der er meget interesserede i at have dem boende og hjælpe dem med deres pleje, men på grund af kravet om seks måneders ophold forud for privat indkvartering, må de blive på asylcentret. Her kan Røde Kors iværksætte hjælpeforanstaltninger, i nogle tilfælde døgnpleje, der kan koste op til 90.000 kr. om ugen. Det er helt uhensigtsmæssigt, når de pågældende samtidig ofte oplever det som belastende at bo på et asylcenter, da det er svært at skabe den ro, som de har brug for. I følge Røde Kors' sundhedsfaglige personale kan det virke angstfremkaldende for dem, og de ville have et langt mere trygt forløb i asylsystemet og undgå unødigt psykisk belastning, hvis de fik lov til at bo hos deres pårørende.

3.3 anbefalinger

Kravet om seks måneders ophold før der kan bevilliges privat indkvartering for børn der er flygtet alene og voksne asylansøgere med behov for særlig pleje er en alvorlig og indgribende forringelse. Efter Røde Kors' opfattelse er der ikke sammenhæng mellem denne forringelse og asyлтаalens hensigt om at gennemføre forbedring af asylansøgernes vilkår og muligheder.

Røde Kors har i asyлтаalens implementeringsperiode i samarbejde med de ansvarlige kommuner iværksat alternative løsninger for børn der er flygtet alene ved hjælp af Servicelovens bestemmelser. Kravet om seks måneders ophold i asylsystemet har dermed medført mere indgribende procedurer og foranstaltninger for en gruppe sårbare asylansøgere.

⁴ Serviceloven §52. stk. 3 nr. 5 (netværksplejefamilie)

Derfor anbefaler Røde Kors:

- At forligsparterne undtager børn, der flygter alene og personer med særlige plejebenhov fra kravet om seks måneders ophold forud for privat indkvartering hos herboende familie.

4 ADGANG TIL ARBEJDE

Rammerne for adgang til arbejdsmarkedet er, ud over opfyldelse af kravet om seks måneders ophold i asylsystemet og underskrift på medvirken, at løn- og ansættelsesforhold skal svare til sædvane på det danske arbejdsmarked. Asylansøgeren er skattepligtig af sin indkomst, og der skal være tale om ordinær beskæftigelse på enten fuld- eller deltid. Det er ikke muligt for asylansøgere at drive selvstændig erhvervsvirksomhed.

En asylansøger, der gennem beskæftigelse opnår et selvforsørgelsesgrundlag, modtager ikke forsørgelsesydelse og vederlagsfri indkvartering fra Udlændingestyrelsen men er fortsat berettiget til undervisnings- og aktiveringstilbud og sundhedsbehandling.

Asylansøgerne orienteres om adgangen til at arbejde på asylansøgerkurset og af medarbejderne i Røde Kors jobcentre. Røde Kors har, i samarbejde med Udlændingestyrelsen, udarbejdet et antal film til undervisning i asylansøgerkursets modul 9 og 10. Filmene handler om arbejdsmarkedsmuligheder i Danmark, om uddannelsesmuligheder og om udflytning i egen bolig.

Det er asylansøgerne selv, der skal finde et job, men Røde Kors kan hjælpe med at ansøge Udlændingestyrelsen om tilladelse til at arbejde og vejlede beboerne i forløbet.

4.1 Erfaringer med adgangen til arbejde

Vores fokus i erfaringsopsamling vedrørende adgangen til arbejde er graden af trivsel for dem, der har benyttet muligheden. Herudover på det økonomiske aspekt og på hvilke udfordringer, det giver at arbejde.

Ifølge Udlændingestyrelsens opgørelser fra henholdsvis maj og november 2014 er det en relativt lille gruppe asylansøgere, som er kommet i lønnet arbejde.

Status på lønnet arbejde et år efter lovændringens ikrafttrædelse den 2. maj 2013

Der er indgivet 125 ansøgninger om beskæftigelse ud af en målgruppe på 1.578 personer.

- 77 søgte om deltidsbeskæftigelse
- 48 søgte om fuldtidsbeskæftigelse
- 68 fik afslag - eksempelvis fordi ansøgeren er blevet udvist ved dom, ansøgeren ikke opfylder kravet om medvirken, ansættelsesvilkårene ikke opfylder kravene hertil.
- 25 er afsluttet uden afgørelse - eksempelvis asylansøgerens frafald af ansøgningen, udrejse eller opholdstilladelse.
- 28 fik tilladelse, heraf 14 til deltidsbeskæftigelse.
- Beskæftigelsen dækker primært køkkenmedarbejder/pizzeria, kiosk, opvasker, rengøring, butiksassistent/cykelhandel.

Oplyst af Udlændingestyrelsen, opgjort pr. 21. maj 2014

Status pr. 20. november 2014 er, at der er givet 39 godkendelser af ansøgninger om beskæftigelse.

Jævnfør Justitsministeriets besvarelse af folketingsspørgsmål nr. 132 af 7. november 2014

De asylansøgere, vi har talt med, har forskellige erfaringer med adgangen til arbejde. To er i lønnet arbejde på arbejdspladser, hvor de forinden havde været i praktik, én var efter afsluttet ekstern praktik blevet tilbudt ansættelse, men to måneder efter dette tilbud, ventede vedkommende stadig på godkendelse fra Udlændingestyrelsen. En anden ønskede at arbejde, men kunne ikke få tilladelse, da han var i fase III. Fem havde fravalgt muligheden for lønnet arbejde fra af forskellige årsager og én familie var ikke oplyst om, at arbejde var en mulighed.

4.1.1 Trivsel ved beskæftigelse

Et gennemgående tema hos de interviewede var vigtigheden af at have noget at stå op til. Dette gjorde sig gældende både for personer i lønnet arbejde, ekstern praktik og intern aktivering. Der synes dog at være en forskel mellem personer i intern aktivering, hvis liv fortsat primært knyttede sig til asylcentret, og personer i ekstern beskæftigelse i form af ekstern praktik eller lønnet arbejde. På samme måde som flere oplevede at udflytning gav dem en lettelse og et løft, beskrev flere, at muligheden for dagligt at bevæge sig uden for centret med et bestemt, ikke asylsagsrelateret formål, skabte en bedre trivsel.

En ung, højtuddannet mand, som var kommet i lønnet arbejde, forklarede, at det vigtigste for ham var *"at være uden for centret, blandt 'normale mennesker, som ikke går med bekymringer om liv og død"*. Han fortalte, hvordan han, som uddannet økonom, oplevede en anderledes form for tilfredsstillelse ved at kunne trække på sine specifikke kompetencer - han hjælper blandt andet sin arbejdsplads med bogholderi, end han havde gjort ved at klippe plæner på asylcentret. Igennem sit arbejde følte han sig anerkendt som individ - det gjorde en forskel, om han mødte op på arbejdet eller ej. Den oplevelse havde han aldrig haft i den interne aktivering på asylcentre.

"I don't mind if I'm working or in a 'praktik'. There was one guy who told me I could come and have a praktik with him, and I chose to go for it... it also helps me to extend my knowledge and get more experience and skills."

(Ung, faglært mand)

4.1.2 Adgang til arbejdspladser

Praksis i forhold til praktikpladser er at det både kan være Røde Kors medarbejdere og asylansøgerne, der finder dem. I forhold til jobs, er det asylansøgerne selv, der søger, ofte gennem netværk, via tidligere praktikpladser og igennem jobcentre. Det betyder, at et stærkt socialt netværk og sproglige kompetencer er af meget stort betydning i forhold til at finde et job.

Røde Kors har erfaret, at nogle arbejdsgivere som udgangspunkt gerne vil ansætte asylansøgere, men at det ikke bliver realiseret, fordi det er for administrativt tungt. Arbejdsgiveren skal indbetale 30% skat manuelt, og løn skal for det meste udbetales kontant, da asylansøgere sjældent har en bankkonto.

Ekstern praktik viste sig for mange som en mulig vej til lønnet arbejde. Enten direkte på praktikstedet, eller indirekte igennem det styrkede sociale og professionelle netværk. Overgangen fra at være praktikant til ansat viste sig dog for mange at være fyldt med udfordringer. Trods ønsket om økonomisk selvstændighed viste det sig, at en ulønnet ekstern praktik virkede som et mere trygt valg, både i forhold til økonomisk sikkerhed og i forhold til medvirken til behandling af asylsag.

4.1.3 Økonomiske overvejelser

Langt de fleste gav udtryk for, at det var mindre vigtigt, om beskæftigelsen var lønnet eller ej. Derimod var det værdigheden forbundet med at have en funktion, ønsket om at opretholde sin

tilknytning til arbejdsmarkedet, og behovet for at være ude blandt "normale mennesker", der motiverede dem til at arbejde.

Det vigtige var at have noget at lave i et andet miljø end på centrene og at holde sig i gang mentalt, socialt og fagligt. Flere fortalte, at de oplevede en stor tilfredsstillelse ved muligheden for at dygtiggøre sig, få erfaring, og at holde sig relevant for arbejdsmarkedet både i forhold til integration i Danmark eller i forhold til genopbygning af en tilværelse i hjemlandet.

Når asylansøgere modtager løn modregnes de i deres kontante ydelser krone-for-krone. Det vil sige, at der udbetales 10 kroner mindre i kontante ydelser, når de tjener 10 kroner. Tjener de mere end de kontante ydelser, udbetales ingen kontante ydelser. Hvis indtægten er høj, kan pågældende også pålægges at skulle betale husleje enten på centeret eller i udebolig. Enlige uden børn kan nemmere få en reel indtægt ved at arbejde, mens det for ægtefæller er vanskeligt, fordi den arbejdende ægtefælle skal betale for bolig og trækkes i ydelser for sin ikke-arbejdende ægtefælle og for eventuelle børn.

Udgifter til transport til og fra arbejdspladsen skal herudover afholdes af asylansøgeren selv og kommer herved til at betyde en ekstra udgift, som vedkommende får ved at tage arbejde.

Flere af de interviewede nævner det som en usikkerhedsfaktor, at de ved lønnet arbejde oplever, at det er svært at gennemskue økonomien, når de skal trækkes i egne ydelser, betale husleje, trækkes i familiens ydelser og herudover betale for transport. Én fremhævede det som den afgørende faktor i forhold til, at han fravalgte at søge lønnet arbejde. En familiefar oplevede, at han ikke kunne garantere sin families økonomiske sikkerhed ved eksempelvis at finde et deltidsarbejde:

"I don't know how much the job will pay, and they will take it out of my pocket money and I'd have to cover all the bills, too. I'm responsible for my family, I'd need to earn a lot of money to cater to their needs. It's easier for the bachelors, who are only responsible for themselves".

(Familiefar)

En enlig vi talte med, der havde fået lønnet arbejde, fortalte, at han oplevede et økonomisk underskud. Hans månedlige indtægt lå på ca. 10.000 kr., varierende alt efter hvor mange timer han kunne komme til at arbejde. Når alle faste udgifter og udgifterne til mad var dækket, havde han 500 kr. tilbage. Transportudgifterne fra asylcentret til arbejdspladsen i København beløb sig dog til 1700 kr., men han valgte alligevel at holde fast i sit arbejde, for at bevare adgangen til en mere "normal" tilværelse uden for asyilverdenen.

4.1.4 Asylsagens betydning

"If it wasn't for the requirement to sign your own voluntary deportation, everybody would love to go and work".

(Ung, fagudlært mand)

Et andet gennemgående tema i interviewene er en udtalt mistillid til systemet. Denne havde blandt andet rod i rygter og observationer af andre asylansøgere oplevelser.

En af familierne havde aldrig hørt om retten til at søge arbejde. Andre fortalte, at de havde oplevet, at vejlederne ved nærmere efterspørgsel ikke tydeligt havde kunnet forklare reglerne, hvilket havde øget deres indtryk af, at der måtte være noget lusket ved det hele.

Herudover stammede mistilliden fra den for asylansøgerne ofte ugennemsigtige sagsbehandling af asylsagen, den lange behandlingstid af arbejdsgodkendelser og sammenkoblingen med kravet om medvirken.

En ung mand, som efter endt ekstern praktik havde fået tilbudt lønnet arbejde fra starten af juli, ventede medio august stadig på svar fra Udlændingestyrelsen på godkendelse af arbejde. Den lange ventetid, kombineret med, at han i løbet af ventetiden fik meddelt afslag ved første instans satte gang i en dyb usikkerhed omkring årsag og virkning:

"I don't know what the real intention is behind giving people the opportunity to work. I'm not sure it's genuine... Maybe something is hidden, this is what I feel. Maybe it's really about ending people's asylum case. Maybe your choice to work ends up affecting your case. I'm not alone in this worry. I've spoken with other people. One guy I know, he was offered a job and it did not work out. He did not get the permission to work. Also another guy, he had filled out all the forms and everything, and all of a sudden, it turned his case very difficult. So I don't know how it's going to go with me. I just have to wait and see. I think I will go to court and they will turn me down very fast, because now they think I have a different interest in staying here."

(Ung mand)

Han fortrød, at han havde søgt om arbejde og mente, at skaden allerede var sket, uanset om han trak ansøgningen tilbage. En anden vi talte med, hvis akademiske og sproglige færdigheder og netværk formentlig havde gjort ham i stand til at finde et arbejde, havde lignende betænkeligheder. Han havde også oplevet at flere, som skrev under på kravet om medvirken med henblik på at få lov til at arbejde alligevel ikke fik arbejdstilladelse, når de havde fundet et job. Det fik ham til at konkludere:

"This job thing is just to... clear the air a little bit, make it look like you're not pressured into signing. But you HAVE TO sign. And so, if you sign it for a job, that means you're signing to go back, to be deported. (...) It's a trap! (...) I miss being active. I miss being paid for my duties. I know many people don't have a problem sitting down and getting money, but that's not us. (...) But the thing is, if I sign – I mean, of course I already signed – but if I take all these options they're offering us, it's like I'm putting a rope around my own neck..."

(Mand med kone og to mindre børn)

Flere udtrykte bekymring om, at en eventuel ansøgning om lønnet arbejde ville blive opfattet som en underliggende økonomisk interesse i at blive i Danmark, og således ville underminere legitimiteten af deres asylsag. Andre havde hørt, at hvis man har været i stand til at lægge penge til side, vil man ved eventuel hjemrejse få frataget sin opsparing af politiet.

"If I'm working and staying in my own house, I'm spending money in Denmark, I'm paying taxes... but then if the Immigration Office decides I don't belong here, unless I'm earning the 31.000, they can still come and pick me up, any time. What I was told is that, even if I'm working, they can come at night and pick me up to deport me. (...) So, you see the drawbacks? You're not secure, you're not safe."

(Mand med kone og to mindre børn)

Flere oplevede en markant ændring af deres udsyn fra det første afslag, hvor håb blev erstattet med frygt, som virkede handlingslammende på dem. Derudover rejste kravet om medvirken til egen hjemrejse mere tvivl efter første afslag, når risikoen for hjemsendelse gik fra at være et relativt

abstrakt worst-case scenarie, til pludselig at være en tæt på og helt reel trussel. Konsekvensen er, at mange ikke har overskud til at arbejde, når de får muligheden.

4.2 anbefalinger

Mange asylansøgere giver udtryk for en væsentlig øget trivsel ved at komme væk fra centret med ikke asylsagsrelateret formål, at genopnå social status og værdighed, at dygtiggøre sig og at holde sig relevant for arbejdsmarkedet enten i Danmark eller et andet land. Desværre falder motivationen for at arbejde i takt med at stressniveauet omkring asylsagen stiger og konsekvensen er, at mange ikke har overskud til at arbejde, når de får muligheden efter seks måneder. Derfor anbefaler Røde Kors:

- At forligsparterne revurderer kravet om seks måneders ophold før asylansøgere må arbejde, så de der har kompetencerne, får mulighed for at bruge dem når det er afgjort, at asylsagen skal behandles i Danmark.
- At forligsparterne fastholder fokus på at klæde asylansøgerne bedst muligt på til det danske arbejdsmarked, eksempelvis igennem øgede tilbud om sprogundervisning og mulighed for ekstern aktivering inden lønnet arbejde.

Erfaringsopsamlingen viser, at der er behov for information om muligheden for arbejde, hvilket undervisningen på asylansøgerkursets modul 9 og 10 skal være med til at sikre sammen med Røde Kors' skriftlige beboerinformation på flere sprog. På samme måde som informationen om udflytning, bør informationen om arbejde suppleres med opsøgende arbejde og Røde Kors anbefaler derfor også her:

- At Udlændingestyrelsen etablerer en administrativ rutine, så operatørerne løbende bliver orienteret om, hvornår asylansøgerne er i målgruppen for udflytning.

Samtidig vil Røde Kors styrke det opsøgende arbejde og informationsindsatsen til de asylansøgere, som nærmer sig seks måneders ophold.

På samme måde som beskrevet ovenfor vedrørende udflytning giver kravet om medvirken en usikkerhed, der har stor betydning for, om asylansøgerne ønsker at benytte muligheden for at tage lønnet arbejde. Derfor anbefaler Røde Kors også her:

- At Udlændingestyrelsen udarbejder informationsfolder om asylansøgernes muligheder for at tage lønnet arbejde og rammerne herfor på 36 sprog, som det blev planlagt i forbindelse med asylaftalen.

Herudover vil Røde Kors styrke vejledningen om muligheder og konsekvenser forbundet med at tage arbejde.

Samtidig finder vi, at det er meget væsentligt, at det at tage et arbejde ikke i praksis medfører et forringet rådighedsbeløb på grund af transportudgifterne. Derfor anbefaler Røde Kors:

- At Udlændingestyrelsen ændrer procedure, så transportudgifter til og fra arbejdsplads fratrækkes lønnen inden modregningen i kontante ydelser.

Opsamlingen viser også, at sagsbehandlingstiden af ansøgninger om tilladelse til at arbejde er en hindring for, at interesserede og kvalificerede asylansøgere rent faktisk kommer i arbejde. Røde Kors anbefaler derfor:

- At Udlændingestyrelsens godkendelsesprocedure gøres mere smidig. Eksempelvis kunne godkendte eksterne praktikpladser automatisk blive godkendt som arbejdsplads, så det bliver muligt at fortsætte direkte fra praktik til arbejde.
- At der etableres en struktur, hvor Udlændingestyrelsen forhåndsgodkender arbejdspladser, som Røde Kors indgår samarbejdsaftaler med.

5 FOKUS PÅ AT OPBYGGE OG VEDLIGEHOLDE RESSOURCER

Der er i asylaftalen fokus på at opbygge og vedligeholde asylansøgernes ressourcer, og aftalen indeholder mulighed for danskundervisning til alle i fase II, adgang til lønnet praktik for unge som led i en ungdomsuddannelse og udvidede muligheder for eksterne undervisnings- og aktiveringstilbud. Aftalen indeholder også styrkelse af aktivitetstilbud til børn- og unge, således at forældrenes muligheder for at deltage i beskæftigelse forbedres. Der er endvidere sat en pulje af til en forsøgsordning, hvor eksterne aktører kan byde ind med tilbud til asylansøgere.

5.1 Aktivering og undervisning

5.1.1 Danskundervisning

Røde Kors har i en årrække anbefalet genindførelsen af tilbud om danskundervisning til asylansøgere, og vi er derfor glade for, at asylaftalen har givet denne mulighed. Dansk er en vigtig kvalifikation, der giver asylansøgere bedre muligheder for at begå sig i lokalsamfundene, på praktik- og arbejdspladser og for at støtte op om deres børns skolegang, hvilket har stor betydning for børnenes trivsel. Herudover giver flere udtryk for, at de mener, det styrker deres asylsag, at de lærer dansk.

Muligheden for danskundervisning har været en stor succes. Røde Kors' opgørelser over deltagere i danskundervisning i første halvår af 2014 viser, at gennemsnitlig 275 asylansøgere har deltaget pr. måned. Ca. 70 pct. af dem, der før valgte engelskundervisning, har nu valgt dansk i stedet.

Status: Kurser med eksterne undervisere

Andet halvår 2013:

152 kursister deltog, og der blev udbudt 12 forskellige kurser:

- Sikkerhedskursus
- Køkkenhygiejne
- Ready for job
- Auto klargøring
- Frisørskole
- Re-design af genbrugstøj
- Nail caring and designing
- Car mechanics
- Create your own job
- Business Administration
- Hygiejne
- Neglekursus

Første halvår 2014:

173 kursister deltog og der blev udbudt 13 forskellige kurser:

- Bikubeforløb - forløb for unge kursister om natur, sport, madlavning
- Zumba kursus
- Life skills - forløb for kvinder med yoga, mindfulness og motion.
- Re-design af genbrugstøj
- Tømrerkursus
- Murerkursus
- Business administration
- Kvindeempowerment
- Bevar - redesign af genbrugstøj
- Musikprojekt
- Vagtkursus
- Frisørkursus
- Auto klargøring og mekanik

Røde Kors' registreringer.

5.1.2 Ekstern undervisning

Helt overordnet er det for mange af asylansøgerne vigtigt at have en aktiv hverdag. Således udtaler kursister i forbindelse med en evaluering af kursus i Business Administration:

"I don't want to waste my time. Therefore, I am very happy to come here every morning and have a day with a good, funny and interesting programme".

"I have really enjoyed going to school. Normally, I cannot sleep. I am stressed. Here I can concentrate. I am not worried. I remember that I used to go to school. I have the brain. I just haven't used it for a while. It makes me happy".

(Fra evaluering af kursus i Business Administration, Avnstrup 2014)

For nogen er det vigtigt at være tilknyttet en virksomhed enten i form af praktik eller arbejde. For andre er det vigtigste at være i gang med et uddannelsesforløb.

De asylansøgere, der har deltaget i de eksterne kurser, har generelt givet meget gode tilbagemeldinger. Nogle giver udtryk for, at de ønsker længerevarende forløb, når de først er kommet i gang, og der har været en stigende efterspørgsel på kurserne som asylaftalen har givet mulighed for.

"I have never thought about all these things you need to think of before starting a business. Now, I feel I can do it and have success. I can now analyse and manage risks, check the income and outcome, how to interact with customers and competitors, all the knowledge and insight you need to make the right decisions. Especially, I have learnt about myself, my strengths and weaknesses".

(Fra evaluering af kursus i Business Administration, Avnstrup 2014)

Nogle asylansøgere opholder sig i asylsystemet i årevis og for dem, som har kompetencer til det, ville det være rigtig godt at kunne deltage i uddannelser på lige fod med danskere. Hvis de ikke får adgang til at dygtiggøre sig, men er henvist til kortere kurser under deres niveau eller til aktivering, kan det få en negativ effekt på deres trivsel. De har således behov for individuelle længere forløb på for eksempel universitetsuddannelser eller tekniske skoler. Universitetsuddannelser koster 80-100.000 kr. for et års studie, mens et grundforløb på typisk 20 uger på teknisk skole koster godt 50.000 kr. Der har generelt været en øget brugerbetaling i det danske uddannelsessystem de seneste år og det har givet fokus på, at der er krav om et cpr-nummer for at få statstilskud til uddannelserne og at der således ikke ydes statstilskud til asylansøgere. Det betyder, at der nu de fleste steder opkræves fuld brugerbetaling og disse uddannelsesforløb kan derfor ikke dækkes af taksterne i den kontrakt, som Røde Kors har med Udlændingestyrelsen.

5.1.3 Lønnet praktik

Asylaftalen giver mulighed for, at asylansøgere må komme i lønnet praktik som et led i en ungdomsuddannelse. Det har længe været et ønske fra Røde Kors side, at denne mulighed skulle være tilgængelig, fordi de ellers blev udelukket fra at fuldføre deres ungdomsuddannelse.

Brugerbetalingen betyder dog, at muligheden for lønnet praktik reelt ikke er tilstede, og der har ikke været nogen asylansøgere i lønnet praktik i perioden for vores erfaringsopsamling.

5.1.4 Ekstern praktik

Asylaftalen har tilført midler til at støtte op om ekstern praktik for eksempel i forhold til vejledning og transportudgifter. Midlerne udløst af asylaftalen har eksempelvis gjort det muligt, at Røde Kors i

Region Midtjylland i ti uger har kunnet allokere en arbejdsdag om ugen til en vejleder til at arbejde opfølgende på at skaffe eksterne praktikpladser. Ydermere er der afviklet et kursus for Røde Kors vejledere med blandt andet til formål at træne vejlederne i salg med henblik på at etablere aftaler med eksterne virksomheder. Fra august 2013 til august 2014 har der været en minimal stigning i antallet af eksterne praktikker - samlet i Region Midtjylland har ca. seks asylansøgere været i ekstern praktik i perioden. At der ikke er sket en større stigning skyldes, at det samlede tal samtidig har været påvirket i nedadgående retning af den hurtigere sagsbehandlingstid.

Hidtil har der været flest praktikpladser i restaurationsbranchen, men der er sket en udvikling hen imod flere eksterne praktikker inden for andre erhverv som for eksempel autoværksted, grønhandel, genbrugsbutik, supermarked med flere

5.1.5 Eksterne aktører

Med asylaftalen blev der afsat en pulje til en forsøgsordning, hvor eksterne aktører kunne byde ind med aktiveringstilbud til asylansøgerne. Der har også førhen været samarbejde med eksterne aktører, men puljen har eksempelvis givet mulighed for at støtte deltagelsen i eksterne tilbud ved at dække transportudgifter, og det har også været muligt at udbyde alternative aktiveringstilbud.

I Region Midtjylland har der eksempelvis været tilbud fra World Wide Words med fokus på præsentationsteknikker og arbejdsmarked, og tilbud fra Trampolinhuset inden for sprog, rengøring, madlavning med mere. Trampolinhuset tilbyder desuden åben juridisk rådgivning og beskrives af flere af de asylansøgere, der indgår som informanter i opsamlingen, som et godt sted at komme.

I Region Midtjylland har der været tilbud fra eksempelvis Dansk Flygtningehjælp og Green Adventure, der har udbudt kurser blandt andet med temaerne kompetenceafklaring, krop og sundhed, unge mødre, syrere med ophold og fase III.

Det giver god mening at understøtte det eksterne samarbejde, der giver asylansøgerne mulighed for netværk ud over det, de får gennem arbejde og uddannelse. Forsøgspuljen bør derfor gøres permanent.

5.1.6 Udfordringer i forhold til aktivering og undervisning

Der har vist sig nogle strukturelle udfordringer i forhold til ekstern uddannelse, hvor bevillingen til opgaven fordeles halvårligt og ofte meddeles umiddelbart op til bevillingsperioden. Det betyder, at det er svært at nå at skabe de uddannelses tilbud, der bliver givet bevilling til.

Røde Kors har oplevet en udfordring i forhold til udgifter til transport i forbindelse med eksterne tilbud, hvortil der har været en maksimal grænse på 5% af bevillingen. Flere asylcentre ligger på landet og uddannelsesmulighederne er primært i byerne. Det har blandt andet betydet en kvalitetsforringelse af de kurser, der er blevet udbudt, idet man har måttet vælge, at for eksempel arrangere frisørkurser på centret i stedet på frisørskolen, hvilket ikke giver samme muligheder for undervisningen. Efter dialog om dette, er kravet om max 5 % er nu fjernet og erstattet af en rimelighedsbetragtning, hvilket vil betyde en stigning i realiserede eksterne tilbud fremadrettet.

Medarbejderne oplever desuden, at Udlændingestyrelsen ikke tages tilstrækkeligt hensyn til asylansøgernes deltagelse i aktivering og uddannelsesforløb, når de flyttes imellem centrene. Flytningerne opleves både lige før, under eller efter planlagte forløb, hvilket får alvorlige konsekvenser for asylansøgerne, der må afbryde forløb. Samtidig betyder det, at ressourcer til planlægning og betaling går tabt.

5.2 anbefalinger

Vores erfaringsopsamling viser, at asylansøgerne profiterer meget af de forbedrede undervisnings- og aktiveringsmuligheder både fagligt og personligt. De giver udtryk for, at det har stor værdi at holde sig aktive og lære nyt. Der er stor efterspørgsel på flere af de nye tilbud, som asylaftalen har givet mulighed for. Røde Kors vil derfor styrke fokus på eksterne kurser gerne af længere varighed og samtidig afsøge nye muligheder for eksterne kurser på baggrund af udbud og efterspørgsel.

Røde Kors anbefaler herudover:

- At forligsparterne gør forsøgspuljen til eksterne aktørers aktiveringstilbud til asylansøgerne permanent for herved at understøtte udviklingen af tilbuddene.

Opsamlingen har vist, at meget få asylansøgere deltager i ordinære uddannelser på grund af kravet om brugerbetaling, og ingen har af samme grund udnyttet muligheden for lønnet praktik. Røde Kors anbefaler derfor:

- At forligsparterne og Udlændingestyrelsen sikrer adgangen til uddannelse. Det kunne være ved at reservere en andel af midlerne hos Udlændingestyrelsen i en særlig ansøgningspulje til uddannelse, eller ved at åbne for, at der kan ydes tilskud til asylansøgere på lige fod med de tilskud, der ydes til borgere med cpr-nummer.

Endelig er der en række strukturelle udfordringer i forhold til uddannelse og aktivering. Den halvårslige bevillingsmodel for ekstern uddannelse udfordrer planlægningen af de uddannelsesstilbud, der bliver givet bevilling til. Flytninger af asylansøgere udfordrer ligeledes planlægning af forløb og samtidig har flytningerne store personlige konsekvenser for den enkelte. Derfor anbefaler Røde Kors:

- At Udlændingestyrelsen ændrer bevillingsmodellen for ekstern uddannelse, så bevillingen enten gives for længere perioder end et halvt år eller flere måneder forud for bevillingsperioden.
- At Udlændingestyrelsen giver mulighed for, at personer der er i gang med uddannelse eller arbejde, eller som er ved at etablere aftale om arbejde, eller har andre planlagte forløb kan udsætte flytning til et andet center.

6 RØDE KORS' HJEMREJSERÅDGIVNING

Asylaftalen sætter fokus på afviste asylansøgers frivillige hjemrejse og muligheder for at få en ny start i hjemlandet, herunder at der skal arbejdes på at styrke sammenhængen mellem udsendelsesarbejdet og dansk udviklingspolitik for eksempel i form af reintegrationsprojekter. Det har givet Røde Kors mulighed for at yde målrettet rådgivning om muligheder efter afslag til afviste asylansøgere på alle de centre, der drives af Røde Kors samt arbejde med muligheder for at Røde Kors/Røde Halvmåne kan bistå efter hjemrejsen. På centrene, der drives af kommunale operatører, er det Dansk Flygtningehjælp, der varetager hjemrejserådgivningen.

Tilbud om rådgivning til afviste asylansøgere er udmøntet i Udlændingelovens § 43a, stk. 8. Heraf fremgår det, at der *"sættes mere fokus på afviste asylansøgers hjemrejse og muligheder for at få en start i hjemlandet"* samt at *"udlændinge, der har fået endeligt afslag på asyl [...] tilbydes uvildig rådgivning om mulighederne for hjemrejse, herunder om mulighederne for at opnå økonomisk støtte [...] til genetablering i det land, hvortil de udrejser"*.

Røde Kors' Hjemrejserådgivning startede 9. april 2014 og løb i første omgang indtil udgangen af 2014. Der er nu indgået ny kontrakt, og Hjemrejserådgivningen er blevet forlænget indtil udgangen af 2015.

Røde Kors har en unik mulighed for at mobilisere det globale fællesskab i forhold til eventuel modtagelse i hjemlandet og yde humanitær støtte i den første tid, og på længere sigt koble hjemrejseperspektivet til re-integration støttet gennem dansk udviklingsbistand.

Formålet med Røde Kors Hjemrejserådgivning er:

- At asylansøgeren forstår sin situation efter afslag, herunder muligheder og konsekvenser i forhold til at blive i Danmark eller rejse til hjemlandet
- At asylansøgeren træffer beslutninger om fremtiden på et oplyst grundlag
- At yde støtte i forbindelse med eventuel hjemrejse og re-integration

Røde Kors har uddannet rådgivere blandt det eksisterende personale på asylcentre for at sikre, at det gensidige kendskab og den fornødne tillid er tilstede mellem rådgiver og asylansøger. Rådgivningssamtalen bygger på motiverende og inddragende metoder med en anerkendelse af, at det for den enkelte kan være en proces at forholde sig til en eventuel frivillig hjemrejse, hvorfor der tilbydes flere samtaler.

Forud for samtalerne afholdes informationsmøder, som udover at informere om rådgivningen og muligheder i hjemlandet også kan fokusere på særlige temaer som for eksempel "at rejse hjem med børn".

Rådgivningssamtalerne suppleres af andre tilbud, der kan støtte asylansøgeren i at forholde sig til sin fremtid, også ved afslag på asyl, og rådgivningen har derfor et tæt samarbejde med forskellige uddannelsesaktiviteter under asylfasen med fokus på at fastholde og udvikle ressourcer og kompetencer, så asylfasen kan være et aktiv for fremtiden uanset asylsagens udfald.

6.1 Status og erfaringer

Siden Hjemrejserådgivningens start den 9. april 2014 og frem til 31. december 2014 er følgende aktiviteter gennemført:

- Der er rekrutteret 17 rådgivere fordelt på Røde Kors' centre
- Der er afholdt et opstartskursus for rådgivere
- Der er afholdt månedlige erfa-møder for rådgivere
- Der er afholdt 113 nationalitetsbaserede informationsmøder om rådgivningen for samlet 1382 asylansøgere
- Der er afholdt 531 rådgivningssamtaler
- Der er igangsat 13 reintegrationsforløb med handleplan

Behovet for rådgivningssamtaler har vist sig stort. Det vidner om, at asylansøgerne har manglet et sted at henvende sig og sammen med en medarbejder, som har tid til det, at kunne reflektere over situationen efter afslag og igennem et afklaringsforløb at kunne forholde sig til og perspektivere sine muligheder.

Desuden vurderer Røde Kors, at tilbuddets bredde - at der er et generelt tilbud til alle nationaliteter - gør henvendelser til rådgivningen mindre tabubelagte, end når de er nationalitetsbaserede. Erfaringen viser, at nationalitetsbaserede tilbud kan modarbejdes internt i gruppen, fordi det synliggør netop denne gruppe som afviste.

Det vurderes også, at det er vigtigt at kunne tilbyde et samtaleforløb, fremfor for enkeltstående rådgivninger, fordi beslutningen om hjemrejse er en proces, der forløber fra informationsmøde til første samtale og videre til næste samtale, osv. Meget få har afbrudt et forløb efter første samtale. Samtalerne er således en god indgang til at løse op for de mange overvejelser og komme bag om umiddelbare problematikker som sikkerhed og økonomi.

De gennemførte interviews med asylansøgere om erfaringerne, foretaget af Røde Kors i efteråret 2014 viser, at de personlige samtaler med rådgiveren hjælper med at samle tankerne og skabe overblik, ligesom bevidstheden om ikke at være alene, og at der er hjælp at hente gør, at der frigøres ressourcer til at drøfte handlemuligheder.

6.1 Fokus på muligheder i hjemlandet og samarbejdsaftaler

Den forberedende rådgivning skal så vidt muligt følge muligheder i hjemlandet, som også asylaftalen lægger op til, blandt andet ved at udvikle reintegrationsinitiativer under den danske udviklingsbistand. Således udbyder International Organization for Migration (IOM) i samarbejde med det danske Udenrigsministerium et reintegrationsforløb i Afghanistan.

Gennem et samarbejde med Røde Kors i henholdsvis Rusland og Kosovo kan Røde Kors i Danmark også tilbyde støtte til uddannelsesaktiviteter efter tilbagevenden og anden modtagelsestøtte.

Hjemrejserådgivningen arbejder desuden på at etablere samarbejdsaftaler i modtagerlandene og har indgået en aftale om modtagelsestøtte gennem svensk Røde Kors med Røde Kors i henholdsvis Rusland og Kosovo. Der er udarbejdet handleplan for hjemrejse og modtagelse af en russisk asylansøger og tre familier modtager ligeledes støtte i Kosovo. Herudover har hjemrejserådgivningen etableret ad hoc støtte fra bl.a. Kasakhstans Røde Halvmåne til modtagelse af en familie i Kasakhstan og flere asylansøgere er begyndt at efterspørge konkret støtte i flere forskellige lande bl.a. til hjælp til børnenes skolestart.

Endelig efterspørger flere Røde Kors og Røde Halvmåne selskaber viden om modtagelse af asylansøgere, der vender tilbage, og særligt efterspørger kapacitetsopbygning i form af psykosocial træning for medarbejdere eller frivillige, der skal modtage hjemvendte asylansøgere, uanset hvilke lande de kommer tilbage fra.

6.2 anbefalinger

Efterspørgslen på rådgivningssamtaler taler sit eget sprog, nemlig at behovet for vejledning om muligheder ved eventuel hjemrejse er stort, og at den humanitære og sociale tilgang til rådgivningen med fokus på fremtidsperspektiver og værdig hjemrejse virker. Derfor anbefaler Røde Kors:

- At tilbuddet om hjemrejserådgivning til afviste asylansøgere opretholdes også efter udgangen af den nuværende projektperiode.

Sammenhængen mellem rådgivning, frivillig hjemrejse og udviklingsbistand i form af reintegrationsmuligheder, som er beskrevet i asylaftalen, er endnu ikke blevet som forventet. I 2014 er der kun igangsat det nævnte initiativ i Afghanistan. Røde Kors anbefaler, at denne indsats skal styrkes, da manglende re-integrationsstøtte, og dermed genetableringsmuligheder, er en væsentlig barriere for mange af de afviste asylansøgere. Som nævnt har de færreste oplevelsen af at have noget at falde tilbage på, mange har gældssat sig, og skammen ved at vende tomhændet hjem er i sig selv en barriere.

Det vurderes fra samarbejdspartnere, at den støtte som Røde Kors kan give ved ankomsten skaber tryghed i hjemrejsen, men at den umiddelbare humanitære og psykosociale støtte bør koordineres med mere langsigtede perspektiver for hjemrejsen. Denne mulighed bliver en realitet i 2015, hvor Udenrigsministeriet i forlængelse af Rådgivningstjenesten i Danmark har sendt reintegrationsopgaver i udbud i Afghanistan, Irak og Somalia.

Røde Kors anbefaler:

- At der i et samarbejde imellem Udlændingestyrelsen og Udenrigsministeriet arbejdes med øget udvikling af hjemlandsperspektivet både i forhold til mere langsigtet re-integration og bæredygtig hjemrejseperspektiv.
- At der ud over de tre nævnte lande, fortsat holdes fokus på genetableringsmuligheder, herunder re-integrationsprojekter, særligt bolig – og arbejdsmarkedsrettede projekter samt etableringsstøtte og psykosocial støtte i andre lande, hvortil afviste asylansøgere vender tilbage, uanset hvilke lande de kommer tilbage fra.
- At Røde Kors sammen med Udlændingestyrelsen udvikler flere modtageinitiativer, herunder kapacitetsopbygning for de humanitære organisationer, der efterspørger mere viden om hjemrejseproblematikker.

7 MODTAGE- OG UDREJSECENTRE

Med asylaftalen har forligspartenerne haft et ønske om en mere målrettet indkvartering af asylansøgere i centersystemet, og der er afsat 30 mio. kr. til denne indsats. Intentionen er, at nyankomne asylansøgere så vidt muligt indkvarteres i modtagecentre og at afviste asylansøgere i videst muligt omfang indkvarteres i udrejsecentre.

Målgruppen for udrejsecentret er udlændinge på tålt ophold, udlændinge, der er udvist ved dom, asylansøgere med endeligt afslag på asyl i udsendelsesposition, hvor det vurderes at have en motivationsfremmende effekt at indkvartere dem på udrejsecentret, herunder børnefamilier, hvor det vurderes, at der kan ske snarlig udsendelse samt afviste asylansøgere, der er afvist efter Dublin-forordningen og accepteret tilbageført.

Udrejsecentret er, på grund af udfordringer i forhold til at få en endelig afklaring omkring lokaliteten, først åbnet medio februar 2015, så der er endnu ikke indhentet erfaringer med modellen.

Røde Kors vil indgå i en dialog med Udlændingestyrelsen om beboere, der i dag bor på Center Sandholm, og som Røde Kors ikke umiddelbart ser placeret på et udrejsecenter. Det drejer sig om ca. 70-80 asylansøgere, som enten er omsorgsbeboere, er endeligt afviste asylansøgere, som ikke umiddelbart kan sendes hjem, eller asylansøgere, der er placeret i Center Sandholm på grund af truende eller voldelig adfærd, der betyder, at de ikke kan rummes i et opholdscenter.

Røde Kors vil samle op på den mere målrettede indkvartering med modtage- og udrejsecentre ved udgangen af 2015.

8 HALVERING AF SAGSBEHANDLINGSTIDEN

I asylaftalen blev der afsat midler til at halvere den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i Udlændingestyrelsen, Flygtningenævnet og i sager om humanitær opholdstilladelse i løbet af 2013, for herved at mindske perioden med usikkerhed om fremtiden og for at sikre en effektiv ressourceanvendelse på indkvarteringsområdet.

Det er dokumenteret, at langvarige ophold i asylsystemet og livet i venteposition har en negativ effekt på det psykiske helbred for både børn og voksne, og Røde Kors ser det derfor som meget positivt, at der er fokus på at forkorte opholdstiden.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at bruttosagsbehandlingstiden - sagsbehandlingstiden indtil Udlændingestyrelsen træffer afgørelse i sagen i 1. instans - for ansøgninger indgivet fra og med 2. maj 2013, hvor asylaftalen trådte i kraft til og med 26. maj 2014 udgjorde 83 dage⁵, hvilket er en markant forkortet sagsbehandlingstid. Med det høje indrejsetal, som kom hen over sommeren og efteråret 2014 steg sagsbehandlingstiden igen.

Sagsbehandlingstiden har stor betydning for den opgave Røde Kors har som operatør. Når sagsbehandlingstiden er kort, er der en del indsatser, som kan være svære at nå inden overgivelse til kommunen. Indsatser som Røde Kors har massiv erfaring – og gode resultater med. For at fastholde kvaliteten i arbejdet med asylansøgerne er det derfor vigtigt at tilpasse indsatserne til sagsbehandlingstiden og sikre, at Røde Kors' erfaring kommer asylansøgerne til gode, uanset at opgaven eventuelt varetages af modtagerkommunen.

8.1 Overgivelse til kommunen ved opholdstilladelse

Det er en væsentlig opgave for Røde Kors at medvirke til, at asylansøgerne, der får opholdstilladelse, får en god overgang til den kommune, hvor de skal integreres. Den kortere sagsbehandlingstid har givet nogle udfordringer i den forbindelse, særligt i forhold til at nå at udrede og beskrive børns behov, inden de forlader centret. Samtidig har flere kommuner udtrykt, at de er blevet udfordret, fordi de ikke har erfaringer med modtagelse af familier med så kort opholdstid, herunder viden om, hvilke naturlige reaktionsmønstre, der kan opstå hos børn efter flugt.

Røde Kors har derfor udarbejdet undervisningsmateriale til kommuner i et pilotprojekt med Guldborgsund Kommune, og vi har udarbejdet en folder på seks sprog om børns reaktioner på krig og flugt til forældrene i familier, der får opholdstilladelse, og om reaktioner hos flygtningebørn til de professionelle, der møder flygtningebørnene i skoler og institutioner.

I forbindelse med pilotprojektet har vi holdt et tværfagligt oplæg for kommunens ansatte, og flere kommuner har ønsket at benytte dette tilbud fra Røde Kors.

Der blev i 2013 og 2014 gennemført reduktioner af økonomien til de netværksmedarbejdere på asylcentre, der har som en af deres opgaver at varetage overgivelsessamtaler med beboere, der har fået opholdstilladelse og den kommune, der skal modtage dem. Kombinationen af disse reduktioner og det meget større flow, som den kortere sagsbehandlingstid medførte, havde som konsekvens, at overgivelsesarbejdet ikke altid levede op til de lovgivningsmæssige krav.

⁵ Justitsministeriets svar på spørgsmål nr. 471 til Folketingets Udvalg for udlændinge- og Integrationspolitik af 19. juni 2014.

8.2 anbefalinger

Den kortere sagsbehandlingstid, som asylaftalen har medført, er positiv for asylansøgerne, der undgår lang tids ophold med belastende usikkerhed om fremtiden. Nedbringelse af sagsbehandlingstiden har også vist, at variationen i sagsbehandlingstiden skaber behov for fleksible løsninger i organisering af modtagelse, både af børn der flygter alene og af børnefamilier.

Variationen i sagsbehandlingstiden udfordrer desuden anbefalingerne om den gode modtagelse i kommunerne af dem, der får opholdstilladelse. Asylcentret og modtagekommunen skal i fællesskab fremme, at flygtningenes overgang fra asylcenter til kommune forløber godt, blandt andet ved at vigtig viden videregives fra asylcentret til kommunen. For til enhver tid at sikre den gode modtagelse anbefaler Røde Kors:

- At Udlændingestyrelsen sikrer ressourcer til, at overgivelsen til kommunerne har en reel mulighed for at leve op til de lovgivningsmæssige krav, også når sagsbehandlingstiden er kort og antallet af overgivelser derfor stiger.

Røde Kors styrker overdragelsen til kommunerne ved at udvikle og tilpasse indsatser og procedurer omkring overgivelser fra Røde Kors' asylcentre til kommunerne. Herudover vil vi fortsætte vores arbejde med at give vores erfaringer videre til kommunerne, blandt andet gennem informationsmateriale og kurser.

9 AFRUNDING

Med denne erfaringsopsamling har Røde Kors skabt indblik i realiserede forbedringer, udfordringer og forringelser i forbindelse med asylaftalen. Røde Kors vil aktivt bruge opsamlingen, når vi tilrettelægger og videreudvikler vores arbejde med asylaftalens muligheder. Vi håber også, at den kan bidrage til, at de gode intentioner i asylaftalen bliver videreført, og at der vil blive taget højde for de justeringer, vi peger på.