



Udlændinge-, Integrations-
og Boligministeriet

Rapport om statslige flygtninge- landsbyer m.v.

(Opfølgning på Folketingets vedtagelse nr. V 15)

Februar 2016

Indholdsfortegnelse

Indhold

1. Indledning og resumé	3
2. Baggrund	11
2.1. Integrationsindsatsen før 1999	11
2.2. Kommunernes opgaver på flygtninge- og integrationsområdet i dag	11
2.3. Boligplacering og udvikling i opgaven	13
2.4. Boligudfordringen.....	16
3. Model 1: Flygtningelandsbyer på asylvilkår	19
4. Model 2: Delt statslig og kommunal drift.....	27
5. Model 3: Uændret kommunal drift	34
Bilag 1. Skematisk oversigt over modellerne	37
Bilag 2. Juridisk vurdering af model 1 'Flygtningelandsby på asylvilkår' i forhold til Danmark internationale forpligtigelser	38
Bilag 3. Økonomiske konsekvenser	47
Bilag 4. Særlovgivning og flygtningelandsbyer i 1990'erne.....	56
Bilag 5. Bosniske krigsflygtninge og deres efterkommere – indikatorer på integration	62

1. Indledning og resumé

Under Folketingets forhandlinger om forespørgsel nr. F 16 om antallet af asylansøgere betydning for kommunerne vedtog et flertal i Folketinget den 21. januar 2016 vedtagelse nr. V 15:

”Folketinget pålægger regeringen inden den 1. marts at fremlægge et konkret beslutningsgrundlag for etablering af statslige flygtningelandsbyer til aflastning af kommunerne.

Beslutningsgrundlaget skal indeholde en vurdering af de økonomiske og integrationsmæssige konsekvenser heraf.”

Denne rapport følger op på denne vedtagelse.

Resumé

Staten har i dag ansvaret for indkvartering af asylansøgere og de opgaver, der i øvrigt vedrører underhold af asylansøgere.

Siden 1999 har kommunerne heroverfor haft det samlede ansvar for at modtage de flygtninge og familiesammenførte, der har fået opholdstilladelse. Dette har sikret et entydigt ansvar for opgaven og har muliggjort en tæt koordinering til de opgaver, som kommunerne i øvrigt har.

Den aktuelle flygtningekrise, som Europa står overfor, har betydet, at Danmark på linje med mange andre lande gennem de senere år har modtaget et stigende antal flygtninge.

Det giver udfordringer for kommunerne. De nye borgere skal have en bolig, og kommunerne skal tage hånd om den øvrige modtagelse, herunder danskundervisning og beskæftigelse, den sociale indsats, sundhedspleje og modtagelse af børn i børnehaver og skoler m.v.

Efter de gældende regler overgår en flygtning til kommunerne senest to måneder efter, at flygtningen har fået opholdstilladelse.

Der har i forbindelse med debatten om kommunernes opgave med modtagelse af det stigende antal flygtninge, jf. også Folketingets behandling af F16, været et ønske om at få belyst, om man kan aflaste kommunerne ved, at staten i en periode står for indkvartering af flygtninge og eventuelt varetager andre af de driftsopgaver, som kommunerne har i dag.

Der har dog ikke været fremlagt egentlige konkrete modeller for, hvordan en sådan løsning skal udformes, og de politiske udmeldinger herom har haft forskellige udgangspunkter.

Der har derfor heller ikke tidligere været foretaget en samlet vurdering af mulighederne for etablering af flygtningelandsbyer inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, eller af de økonomiske, administrative og integrationsmæssige konsekvenser.

I forhold til udmeldingerne om mulighed for at aflaste kommunerne skal det bemærkes, at KL med brev af den 17. december 2015 har understreget, at det efter KL's vurdering er vigtigt *"at fastholde det nuværende princip om, at asylopgaven er statens, og integrationsopgaven er kommunernes. Når en asylansøger har fået flygtningestatus, skal det derfor fortsat være en kommunal opgave."*

Flygtningesituationen i dag i forhold til flygtningesituationen i 1990'erne

I nogle sammenhænge er der draget en parallel til de flygtningelandsbyer til flygtninge fra det tidligere Jugoslavien, der blev etableret i starten af 90'erne.

Jugoslaverloven fra 1992 betød, at man gav midlertidigt ophold efter opfordring fra UNHCR, at asylsagsbehandlingen som udgangspunkt blev udskudt i op til to år, men at de pågældende fik midlertidig opholdstilladelse, og at beboerne dermed var indkvarteret på samme vilkår som asylansøgere. Ordningen skal bl.a. ses i lyset af, at den tog udgangspunkt i opfordring fra UNHCR, og at sammensætningen af flygtningegruppen var væsentlig anderledes end i dag, herunder at der var tale om nødstedte personer, bl.a. hjemløse børn og deres mødre samt sårede, der havde et særligt behov for hjælp og lægelig behandling.

Situationen i 1990'erne, hvor bosniske asylansøgere fik ophold efter Jugoslaverloven, herunder indkvartering på asylansøgevilkår indtil asylsagens afgørelse, kan ikke sammenlignes med flygtningesituationen i dag. I dag er mange af de asylansøgere, der kommer til Danmark, fra bl.a. Syrien, og en meget høj procentdel af disse er konventionsflygtninge. Det betyder, at disse udlændinge skal tildeles de opholdsrettigheder, der følger af Flygtningekonventionen. De kan derfor ikke indkvarteres på samme vilkår som asylansøgere.

Modeller for statslig opgavevaretagelse

Der er i denne rapport opstillet tre modeller for, hvorledes staten eventuelt kunne aflaste kommunerne i forbindelse med modtagelsen af nyankomne flygtninge:

1. Flygtningelandsbyer på asylvilkår
2. Delt statslig og kommunal drift
3. Uændret kommunal drift

Modellerne er afdækket bredt i forhold til Danmarks internationale forpligtelser, samt de økonomiske, driftsmæssige og integrationsmæssige konsekvenser.

En række konventioner, som Danmark har tiltrådt, indeholder bestemmelser, der er relevante i forhold til vurdering af de enkelte modeller.

Det drejer sig i særlig grad om Flygtningekonventionen, der finder anvendelse i forhold til personer, der er meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 1, og den Europæiske Menneskerettighedskonvention med tilhørende protokoller (EMRK), der beskytter mod usaglig forskelsbehandling i relation til de rettigheder, der er omfattet af konventionen, hvilket bl.a. gælder retten til uddannelse og adgangen til skattefinansierede sociale ydelser for personer med lovligt ophold i Danmark i det omfang borgere efter lovgivningen er tillagt ret til det. Af EMRK følger endvidere retten for personer med lovligt ophold til at færdes frit og frit vælge sit opholdssted.

Det vurderes, at både model 1 (flygtningelandsbyer på asylvilkår) og model 2 (delt statslig og kommunal drift) vil indebære væsentligt flere offentlige merudgifter end model 3. Det skyldes, at der ved model 3 (uændret drift) er forudsat anvendelse af det ordinære kommunale system, hvorved udgifterne til opgaveløsningen forventes at være mindre.

Model 1: Flygtningelandsbyer på asylvilkår

Model 1 er baseret på de forskellige politiske udmeldinger, som har været fremme i forbindelse med debatten om flygtningelandsbyer. I den politiske debat har det været fremhævet, at nyankomne flygtninge skal boligplaceres i særskilte flygtningelandsbyer med sigte på hjemsendelse, når dette er muligt. Der er i den forbindelse blevet henvist til indkvarteringen i 1990'erne i flygtningelandsbyer af personer fra det tidligere Jugoslavien.

Rammen for *model 1 'Flygtningelandsbyer på asylvilkår'* er, at flygtninge indkvarteres på vilkår svarende til vilkårene for asylansøgere, hvor flygtningene således fortsat skal indkvarteres på centre, selvom de har fået opholdstilladelse. Flygtningene er forpligtet til at tage ophold på centret. Opholdsvilkårene skal i øvrigt svare til asylansøgenes. Det gælder fx i forhold til kontante ydelser, begrænsning i adgang til dækningen af udgifter af visse sundhedsydelser og særskilt grundskoleundervisning. Det er videre forudsat, at beboerne ikke har adgang til at arbejde.

Staten har ansvaret for at identificere og finansiere de fysiske arealer, hvor flygtningelandsbyerne skal placeres. Det kan være nødvendigt at etablere selvstændig hjemmel med henblik på at pålægge kommunerne at finde egnede grunde og eventuelt dispensere fra planlovgivningen. Den fysiske placering af flygtningelandsbyerne vil kunne give en række udfordringer. Set i lyset af den aktuelle diskussion om asylcentre må det forventes, at ikke alle kommuner frivilligt vil indgå aftale om placering af flygtningelandsbyer.

Model 1 vurderes, jf. afsnit 3.2 og bilag 2, ikke at være forenelig med Danmarks internationale forpligtelser. Det skyldes bl.a., at modellen ifølge EMRK vurderes at indebære usaglig forskelsbehandling af udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, set i forhold til øvrige udlændinge med lovligt ophold i Danmark. Det gælder fx i forhold til adgangen til uddannelse og skattefinansierede sociale ydelser. Endvidere vurderes modellen ikke at være

forenelig med retten til, i henhold til EMRK, at færdes frit og frit vælge sit opholdssted.

En sådan model vil således ikke kunne etableres inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser og ville i øvrigt af en række andre årsager være uhen-sigtsmæssig:

- Der vil samlet set være betydelige offentlige merudgifter til etablering og drift: De statslige merudgifter vurderes at blive betydeligt større end de kommunale mindreudgifter, da der vil blive tale om nyetablering af tilbud i statsligt regi.
- Flygtningelandsbyerne vil skulle rumme et stort antal mennesker. Baseret alene på landstallet for 2016 vil der være tale om 17.000 personer. Dette tal vil i sagens natur vokse over de kommende år. Uanset om flygtningelandsbyerne etableres som mindre enheder med fx omkring 200-300 beboere i hver fordelt på alle landets kommuner, eller om de etableres som store enheder med fx omkring 10.000 flygtninge, vil det medføre væsentlige udfordringer. Mindre landsbyer vil kunne blive problematiske særligt for de mindre kommuner, selv om staten efter denne model varetager alle opgaver, da det alt andet lige vil betyde, at der relativt set bosættes et stort antal flygtninge i lokalområdet. Og store flygtningelandsbyer vil indebære en betydelig risiko for dannelse af parallelsamfund og vil forudsætte en række ekstra investeringer i forhold til byggemodning og infrastruktur.
- Ved længerevarende ophold i centrene vil der erfaringsmæssigt være flere sundhedsmæssige og sociale udfordringer, der vanskeligt kan håndteres inden for de rammer, der gælder for asylindkvartering.
- Flygtningene vil blive fastholdt på passiv forsørgelse, da de ikke har ret til at arbejde. Hvis flygtningene ikke kan repatriere, vil der efter nogle år være et dårligere udgangspunkt for integrationen – herunder en væsentlig barriere for integration på arbejdsmarkedet. En lang passiv periode vil have en negativ virkning på mulighederne for integration. Det vil yderligere give en række integrationsmæssige og administrative udfordringer, når staten eventuelt senere skal boligplacere de pågældende flygtninge i andre kommuner.
- Det skal i forhold til modellen videre bemærkes, at der i forhold til de flygtningegrupper, som Danmark aktuelt modtager, er en betydelig usikkerhed om, hvornår forholdene i hjemlandet ændres så markant, at flygtningene vil kunne vende hjem.

Som argument for modellen kan anføres, at der i forhold til sådanne større centre vil blive samlet en bred faglig kompetence. Herudover vil modellen kunne understøtte fokus på repatriering.

Der beskrives heroverfor to modeller, der ligger inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser, hvilket forudsætter, at flygtninge som udgangspunkt har samme rettigheder og pligter som andre borgere. Det betyder bl.a., at der i overensstemmelse med gældende regler ikke er forbud mod at flytte til en anden kommune. Men flygtningene kan kun fortsætte integrationsprogrammet i en anden kommune, hvis tilflytningskommunen godkender at overtage integrationsansvaret.

Model 2: Delt statslig og kommunal drift

Det er i forhold til *model 2 'Delt statslig og kommunal drift'* lagt til grund, at staten har ansvaret for at etablere og drive boliger til flygtninge, ligesom staten varetager driften af tre store kerneopgaver. Det gælder dagtilbud til børn, grundskoletilbud og danskuddannelse til voksne udlændinge.

Der sker med modellen ingen ændringer i forhold til flygtningenes ret til selv at finde bolig eller rettigheder i forhold til skolevalg m.v., og tilbuddene skal stå mål med det serviceniveau, der i øvrigt tilbydes andre borgere. Dette indebærer, at beboerne ikke kan pålægges at bo i de statslige boliger, men frit kan bosætte sig et andet sted, hvis de selv finder en bolig. Endvidere har flygtningene som i dag ret til at arbejde, ligesom de er omfattet af de ydelser og tilbud, der gælder for alle andre borgere med lovligt ophold.

Modellen forudsætter, at kommunerne pålægges at tilvejebringe egnede arealer, hvor boligerne kan placeres.

Det vurderes, at en statslig overtagelse af de kommunale opgaver vil medføre en række udfordringer:

- Det er vurderingen, at løsningen af de opgaver, som staten efter denne model skal varetage, vil blive væsentligt dyrere end de tilsvarende kommunale tilbud, da der er tale om mindre enheder. Som det er tilfældet med model 1, vurderes de samlede offentlige udgifter at blive større end i dag, da de statslige merudgifter også ved denne model ventes at blive betydeligt større end de kommunale mindreudgifter, da der vil blive tale om, at staten skal nyetablere en række funktioner, og at der i mange tilfælde vil blive tale om, at staten skal drive skoletilbud for 20-50 elever og meget små pasningstilbud. Ud over det økonomiske, vil det også være vanskeligt at sikre et fagligt grundlag for sådanne små enheder.
- Dagtilbud og skolerne vil i praksis være sammensat af børn fra en række nationaliteter, og børnene vil i første omgang ikke møde danske børn. Dette vil give dem dårligere forudsætninger for at lære dansk og danske sociale omgangsformer.

- Det kan i forhold til sådanne statslige løsninger blive vanskeligt at rekruttere og fastholde kvalificerede pædagoger og lærere, da der som udgangspunkt er tale om midlertidige løsninger.
- Modellen rummer også den usikkerhed, at mange forældre formentlig vil fravælge det statslige tilbud og i stedet vælge de kommunale tilbud til deres børn. Erfaringen fra børneskolerne i flygtningelandsbyerne i 1990'erne var, at det var et udbredt ønske blandt forældrene, at børnene kom i en dansk folkeskole, jf. også bilag 4.
- En model, hvor staten skal varetage opgaver, der normalt hører under kommunerne, medfører herudover udfordringer i forhold til at skabe sammenhæng i indsatsen. Det gælder fx sammenhængen mellem danskundervisningen for voksne og kommunens øvrige ansvar for ydelser og aktiveringstilbud til voksne flygtninge. Det gælder også sammenhængen mellem skoletilbud og den sociale indsats. Modellen vil herunder også medføre øget administration for kommunerne.

Model 3: Uændret kommunal drift

Rammen for *model 3 'Uændret kommunal drift'* er, at kommunernes opgaver og ansvar ikke ændres, men at staten i et vist omfang overtager ansvaret for at etablere boliger til nyankomne flygtninge. Det er her tilsvarende forudsat, at der ikke ændres ved reglerne om flygtninges ret til selv at finde bolig. Flygtninge, der selv skaffer sig en bolig, kan således selv frit bosætte sig et andet sted.

Der er således alene tale om en boligløsning, idet opgavefordeling mellem staten og kommunerne ikke ændres, og der ikke ændres på flygtningenes rettigheder. Modellen vil kunne skaleres og vil fx kunne etableres som mindre klyngeboliger, jf. tidligere fremsat forslag fra KL.

Ligesom i model 2 forudsætter model 3, at kommunerne pålægges at tilvejebringe egnede arealer, hvor boligerne kan placeres. Det skal i forhold til model 2 og 3 – hvor staten tilvejebringer boliger – bemærkes, at der er store forskelle på boligudfordringerne i de enkelte kommuner. Der er således betydelige geografiske forskelle på boligsituationen i de enkelte kommuner, herunder udbuddet af boliger, der matcher flygtninges betalingsevne. Nogle kommuner har gode muligheder for at udnytte eksisterende tomme boliger, og i andre kommuner kan der fx være behov for, at der etableres boliger, der på sigt kan udnyttes til andre formål. En bestemt type løsning vil således ikke nødvendigvis passe til de lokale udfordringer.

Endvidere kan klyngeboliger afhængig af størrelse og indplacering betyde en koncentration af nyankomne flygtninge i nogle lokalområder og dermed en vis risiko for dannelse af parallelsamfund, selv om risikoen må anses for at være betydelig mindre end ved etablering af egentlige flygtningelandsbyer.

Generelt om udgifter til etablering af boliger

Udgifterne til etablering af boliger til flygtninge vil afhænge meget af de lokale forhold og den levetid, byggeriet er baseret på. Hvis der i kommunen er pladser, hvor pavilloner eller lignende kan opstilles på færdig grund, og der er tilslutning til forsyning m.v., kan der etableres relativt billige løsninger. Pavillonløsninger har dog kun en kort brugsperiode og kan kun i begrænset omfang anvendes til andre formål. Større klyngeboliger, hvor mange flygtninge bor meget tæt, kan også give udfordringer med placering og vil i mange tilfælde være mest velegnet til midlertidig indkvartering.

Udgifterne til etablering vil også afhænge meget af, hvilken skala byggeriet får. Et samlet udbud af standardløsninger eller moduler kan reducere priserne væsentligt. Det skal i den forbindelse bemærkes, at nybyggeri eller opstilling af pavilloner i mange kommuner vil være en dyrere løsning end fx leje af private boliger eller ombygning af ledige institutioner m.v.

De konkrete udgifter vil bl.a. afhænge af antallet af boliger, der skal etableres (skala ved indkøb), hvor mange personer der kan placeres i boligerne og hvilke faciliteter, der er til rådighed (fx eksisterende bygninger, der kan fungere som fællesarealer m.v.).

Konklusion

Den overordnede konklusion vedrørende de tre modeller er således:

- at det ikke vil være foreneligt med Danmarks internationale forpligtelser at etablere særlige flygtningelandsbyer, hvor flygtninge har vilkår, der svarer til asylansørgeres
- at en statslig opgaveløsning vil blive dyrere end fortsat kommunalt ansvar for integration
- at statslig overtagelse af nogle udvalgte opgaver vil give en række udfordringer og medføre mere administration for kommunerne
- at kommunerne står over for meget forskellige udfordringer med at tilvejebringe boliger, og at en standardløsning ikke er hensigtsmæssig, men at der bør søges løsninger, der tager højde for de lokale muligheder og det langsigtede behov for boliger til andre formål.

Rapportens opbygning

I kapitel 2 er kommunernes nuværende ansvar og opgaver på flygtninge- og integrationsområdet beskrevet – herunder boligplacering af flygtninge og den aktuelle boligudfordring, kommunerne står overfor.

Kapitel 3, 4 og 5 beskriver de tre nævnte modeller. Hver af modellerne vurderes i forhold til Danmarks internationale forpligtelser, integrationsmæssige overvejelser, økonomiske konsekvenser og driftsmæssige overvejelser.

Udgangspunktet for de tre modeller er, at de alene omfatter flygtninge, der har fået behandlet deres asylsag, og som er blevet meddelt ophold. Der er i tilknytning til modellerne ikke forudsat ændringer i vilkår for asylansøgere eller afviste asylansøgere.

Endvidere bygger modellerne på fælles grundpræmisser om, dels at ansvarsfordelingen mellem stat og kommuner bør være klar, dels at økonomisk ansvar og myndighedsansvar følges ad.

Rapporten er vedlagt følgende bilag, som der henvises til løbende:

- Bilag 1: Skematisk oversigt over de tre modeller
- Bilag 2: Uddybende juridisk vurdering af model 1 om flygtningelandsbyer
- Bilag 3: Økonomiske konsekvenser
- Bilag 4: Særlovgivning for bosniske flygtninge i 1990'erne
- Bilag 5: Bosniske krigsflygtninge og deres efterkommere – indikatorer på integration.

2. Baggrund

2.1. Integrationsindsatsen før 1999

Ansvar for integration af nyankomne flygtninge og familiesammenførte blev samlet i kommunerne i forbindelse med integrationsloven, der trådte i kraft i 1999. Indtil da havde staten ansvaret for modtagelse af nyankomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge de første 18 måneder. Opgaven blev varetaget af Dansk Flygtningehjælp, der stod for opgaven med at finde midlertidig bolig, modtagelse, rådgivning, udbetaling af kontanthjælp m.v., optræning og omskoling. Danskundervisning af udlændinge var forankret hos amtskommunerne, der i praksis overdrog noget af opgaven til oplysningsforbund og Dansk Flygtningehjælp m.v. Ved siden af Dansk Flygtningehjælps integrationsindsats havde kommunerne ansvaret for en række opgaver i forbindelse med modtagelsen, herunder folkeskole og sociale tilbud for udsatte børn og familier. Efter 18 måneder fik kommunen det samlede ansvar, herunder fortsættelse af integrationsindsatsen.¹

Baggrunden for samlingen af integrationsopgaven i kommunerne i 1999 var bl.a., at den tidligere opdeling af ansvaret mellem staten (varetaget af Dansk Flygtningehjælp) og kommunerne gav anledning til en række udfordringer.² Der var både udfordringer i forhold til overgangen til kommunerne efter 18 måneder og sammenhængen til de opgaver, som kommunerne havde ansvaret for.

Opgaven med at finde boliger hang tæt sammen med kommunernes øvrige opgaver på boligområdet, og der var i praksis en række opgaver på ydelsesområdet og det sociale område, der krævede tæt koordination mellem Dansk Flygtningehjælp og kommunen – fx i forhold til indsatsen for socialt udsatte familier. Hvis der skulle ydes støtte til en udsat familie, skulle det i praksis behandles af både kommunen og Dansk Flygtningehjælp, der efterfølgende skulle aftale en fælles løsning og opfølgning. Der kunne også opstå udfordringer med, at kommunerne i højere grad prioriterede boliger til de flygtninge og andre boligsøgende, som de selv havde ansvaret for.

2.2. Kommunernes opgaver på flygtninge- og integrationsområdet i dag

Siden 1999 har kommunerne haft et samlet ansvar for at modtage og introducere nyankomne flygtninge og familiesammenførte til det danske samfund. Rammerne herfor er bl.a. opstillet i integrationsloven. Integrationsloven regulerer bl.a. boligplacering af flygtninge og integrationsprogrammet, men det er i vid udstrækning op til den enkelte kommune at tilrettelægge indsatsen.

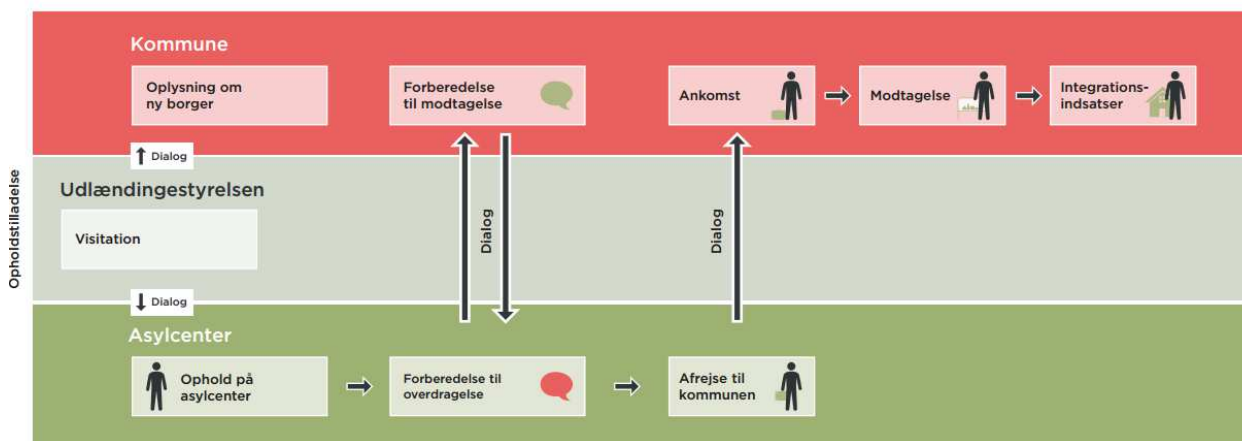
Når en asylansøger eller en familiesammenført udlænding får meddelt opholdstilladelse, overgives udlændingen til integration i kommunerne. Der går som udgangspunkt 1-2 måneder fra en asylansøger får meddelt opholdstilladelse og visi-

¹ Sektoranalyse på integrations- og Indkvarteringsområdet, Strukturkommissionen, 2003
<http://sim.dk/media/59199/Integrationsmins-sektoranalyse.pdf>

² http://www.statensnet.dk/betaenkninger/1201-1400/1322-1996/1322-1996_pdf/searchable_1322-1996.pdf

teres til en kommune, til den pågældende fysisk flytter ud i kommunen. I denne periode forberedes den nye flygtning på overgangen til kommunen, og kommunen forbereder modtagelsen, jf. nedenfor.

👤 - EN NY BORGERS VEJ GENNEM SYSTEMET



I dag skal kommunerne tilbyde alle voksne nyankomne flygtninge og familiesammenførte udlændinge et integrationsprogram, som består af danskuddannelse og beskæftigelsesrettede tilbud, inden for den første måned efter ankomsten til kommunen.

Kommunernes opgaver i relation til integrationsindsatsen kan overordnet inddeles i tre hovedområder:

1. **Boligplacering m.v.** Kommunerne har bl.a. til opgave at boligplacere de nyankomne flygtninge, som Udlændingestyrelsen visiterer til kommunen. Kommunernes boligforpligtelse efter integrationsloven omfatter ikke familiesammenførte, som forventes at tage ophold hos den, der er meddelt familiesammenføring med.
2. **Integrationsprogram**, som skal bidrage til at sikre, at de nyankomne flygtninge og familiesammenførte tilegner sig de nødvendige forudsætninger for at kunne begå sig i Danmark, lærer dansk og hurtigst muligt bliver selvforsørgende via beskæftigelse.
3. **Øvrige opgaver**, der bl.a. løftes som led i kommunernes generelle indsats på forskellige sektorområder, herunder fx opgaver vedrørende undervisning af børn, sundhed, børnepasning, social indsats m.v.

I praksis vil der være en tæt sammenhæng mellem disse myndighedsopgaver, jf. faktaboks 2.1.

Faktaboks 2.1.: Sammenhæng i den kommunale integrationsindsats

Integrationsindsatsen skal ses i sammenhæng med kommunernes øvrige myndighedsopgaver:

- Der er en tæt sammenhæng mellem danskundervisning, virksomhedsrettet indsats og ydelser. Det gælder fx i forhold til opfølgning på kontrakt, sanktioner og placering af danskundervisning
- Der er en tæt sammenhæng mellem kommunernes ansvar på det sociale område og modtagelsen i børnehaver og grundskole, fx opfølgning overfor udsatte familier
- Kommunerne har ansvaret for at yde rådgivning og vejledning til alle borgere om hjælp, der kan ydes efter den sociale lovgivning
- Der er en tæt sammenhæng mellem boligopgaven for flygtninge og kommunernes generelle opgaver på boligområdet, herunder anvisningsret og opførelse af almene boliger. Der er også tæt sammenhæng mellem boliganvisningen og den hjælp, der fx skal ydes til handicappede og udsatte familier

2.3. Boligplacering og udvikling i opgaven

Det følger af integrationslovens regler om boligplacering, at kommunerne skal søge at aftale fordelingen af nyankomne flygtninge. Hvis der ikke indgås frivillige aftaler, fastsættes kvotefordelingen af Udlændingestyrelsen ud fra en matematisk fordeling, således at de kommuner, der har færrest udlændinge, skal modtage relativt flere flygtninge. Fire kommuner har så mange udlændinge, at de aktuelt ikke skal modtage nye flygtninge efter kvoten.

Formålet med kvotesystemet er at sikre en jævn geografisk fordeling af udlændinge. Den konkrete afgørelse om, i hvilken kommune en ny flygtning skal boligplaceres, træffes af Udlændingestyrelsen på grundlag af kommunekvoterne, den pågældende flygtnings personlige forhold og forholdene i kommunen.

Kvotefordelingen indebærer i praksis, at flygtninge vil bosætte sig i den kommune, som de er visiteret til. Der gælder ikke et forbud mod at flytte, men hvis en flygtning flytter til en ny kommune – uden samtykke fra den nye kommune – kan den nye kommune som udgangspunkt nægte at overtage ansvaret for integrationsprogrammet. Tilflytterkommunen skal dog overtage integrationsansvaret, hvis flytningen er af væsentlig betydning for den pågældendes integrationsforløb, eller hvis særlige personlige forhold i øvrigt taler derfor.

Når kommunen overtager ansvaret for flygtninge, skal den ifølge integrationsloven hurtigst muligt sørge for permanente boliger. Har kommunerne ikke mulighed

for dette, skal kommunen anvise et midlertidigt opholdssted, indtil det er muligt at anvise en permanent bolig.

Der er ikke i integrationsloven fastsat grænser for, hvor længe en flygtning kan være anvist et midlertidigt opholdssted.³ Det beror således på en konkret vurdering og prioritering af flygtningens og andre boligsøgendes behov i forhold til de tilgængelige boliger, og hvor langt det midlertidige ophold kan strækkes.

Der er ligeledes ikke fastsat krav til standarden eller karakteren af det midlertidige opholdssted, som kommunen skal tilbyde. Indkvarteringen skal dog være lovlig. Det betyder, at stedet skal være godkendt til beboelse, fx i relation til brandforskrifter og sanitære forhold. Der er mange forskellige eksempler på, hvordan den midlertidige boligplacering konkret løses. Kommuner har fx typisk lejet parcelhuse, anvendt nedlagte plejehjem eller institutioner eller indgået aftaler med vandrehjem og lignende.

Der er i foråret og december 2015 gennemført lovændringer, så kommunerne kan dispensere fra planregler m.v. i forbindelse med ibrugtagning af midlertidige opholdssteder, ligesom der er indført mulighed for, at kommunerne midlertidigt kan boligplacere flere flygtninge i samme værelse.

Kommunen kan opkræve egenbetaling for midlertidig indkvartering. Der er fastsat et loft for den maksimale månedlige betaling for den enkelte flygtning, hvilket fastsættes af udlændinge-, integrations- og boligministeren. Såfremt udgifterne til den midlertidige indkvartering overstiger egenbetalingen afholdes den resterende udgift af kommunen.⁴

Efter integrationsloven må kommunerne ikke anvise en ny flygtning en bolig, som ligger i et ghettoområde, eller i et område, som opfylder betingelserne for at være omfattet af reglerne om kombineret udlejning. Denne regel har til formål at fremme en bedre balance i beboersammensætningen i de udsatte boligområder og mindske ghettodannelse. Kommunen må af de samme grunde heller ikke midlertidigt boligplacere i et ghettoområde eller et område, som opfylder betingelserne for at være omfattet af reglerne om kombineret udlejning.

³ Et tidligere krav om anvisning af passende bolig inden tre måneder blev ophævet ved lov nr. 1043 af 17. december 2002 med henvisning til, at det i praksis havde vist sig umuligt for mange kommuner at leve op til 3-måneders kravet, ligesom det vurderedes, at der kunne være et behov for at anvise bolig til andre boligsøgende med mere presserende boligbehov. Fraværet af en bestemt fastsat tidsgrænse for anvisning af en permanent bolig afspejler forståelse for, at kommunerne kan have svært ved at finde egnede boliger til permanent boligplacering.

⁴ Staten yder et fast grundtilskud til kommunerne til dækning af de generelle merudgifter, der er forbundet med at modtage nye flygtninge og familiesammenførte, herunder udgifter i forbindelse med midlertidig indkvartering. Herudover er der for 2015 og 2016 ydet ekstraordinært anlægstilskud på 125 mio. kr. årligt.

Faktaboks: Eksempler på kommunale tiltag for at imødegå boligudfordringen

Lokalt har kommunerne brugt en række forskellige løsninger for at skaffe boliger til flygtninge. Nedenfor er vist nogle eksempler på kommunernes løsninger:

- **Aalborg Kommune** har udarbejdet en handleplan for fremskaffelse af egnede midlertidige og permanente boliger til de nyankomne flygtninge samt nedsat en tværfaglig arbejdsgruppe herom med repræsentanter fra de forskellige forvaltninger i kommunen.
- **Aarhus Kommune** har lavet én indgang, hvor alle mulige boligløsninger er samlet - både almen- og private. Kommunen har bl.a. søgt efter private værtsfamilier med rum og plads og mulighed for midlertidig indkvartering af nye flygtninge i en periode samt efter ledige lejligheder, værelser m.v. på det private boligmarked, som kan tjene som bolig til nye flygtninge.
- **Holstebro Kommune** arbejder løbende på at sikre, at nye flygtninge bosættes rundt i kommunens lokalområder for at fremme integrationsmulighederne. I 2015 er det lykkedes for Holstebro Kommune at finde permanent bolig til alle nyankomne flygtninge fra ankomsten til kommunen. Kommunen modtager endvidere i stigende grad henvendelser fra private udlejere, der gerne vil udleje til flygtninge. De overordnede retningslinjer for boligplaceringen er 1) permanente boliger fra starten, 2) boligplaceringen fordelt i hele kommunen, 3) fordeling og afpasning af antallet af flygtninge i lokalområderne med henblik på at modvirke ghettodannelser og 4) direkte udlejning af lejemål til flygtninge uden kommunal involvering.
- Nogle kommuner har indrettet tomme ældreboliger eller tidligere institutioner til modtagelsescentre, hvor de nyankomne flygtninge midlertidigt kan boligplaceres. Blandt andet **Furesø Kommune**, der anvender et nedlagt plejehjem.
- **Roskilde Kommune** har gode erfaringer med at anvende tidligere daginstitutioner specielt til indkvartering af familier, ligesom kommunen anvender to lidt større nedlagte hospitalsbygninger til midlertidig indkvartering af godt 50 flygtninge.
- **Roskilde Kommune** har sammen med Rockwool og KAB indgået en aftale, der skal gøre det muligt at opføre 60 små boliger til en månedlig husleje på max 3.500 kr. inklusiv forbrug. 20 af de 60 boliger er reserveret til permanente boliger til flygtninge og de resterende til ungdomsboliger. Projektet har integration og social bæredygtighed som bærende elementer. Lokalplanforslaget for det konkrete projekt er sendt i offentlig høring.

Adgangen til at anvise bolig

Den primære adgang til at skaffe boliger til boligsøgende ligger i almenboliglovens anvisningsregler. Derudover har kommunerne en særlig adgang til selv at erhverve, indrette eller leje boliger til nye flygtninge i medfør af integrationsloven.

Anvisning til almene familieboliger

Almene familieboliger udlejes som hovedregel af boligorganisationerne efter anciennitet på en venteliste. Dette betyder, at boligsøgende – mod betaling af et ventelistegebyr – skal lade sig skrive op på en boligorganisations venteliste. De ledige boliger, som udlejes efter venteliste, udlejes således "efter tur".

Parallelt med det almindelige ventelistesystem for almene boliger kan kommunerne forlange, at boligorganisationerne i kommunen stiller indtil hver fjerde ledige familiebolig til rådighed for kommunen til løsning af påtrængende boligsociale opgaver. Kommunen og boligorganisationen kan aftale, at en større andel (evt. 100 pct.) af de ledige boliger eller ledige boliger med bestemte karakteristika (fx lav husleje) stilles til rådighed for kommunal anvisning.

Den anvisningsret, som kommunen hermed har til almene familieboliger, skal anvendes ved at foretage en vurdering af den boligsøgendes behov og beboersammensætningen i den afdeling, som den boligsøgende påtænkes anvist til eller allerede bor i på anvisningstidspunktet. Når kommunen får stillet en ledig bolig til rådighed, må den således foretage en konkret vurdering og prioritering af, hvilke boligsøgende (fx flygtninge) der har størst behov for boligen under hensyntagen til beboersammensætningen. Hvis den ledige bolig ligger i en afdeling med en ensidig beboersammensætning, hvor langt de fleste lejere er fx indvandrere, må kommunen vurdere, om det er hensigtsmæssigt at anvise en flygtning den ledige bolig. Som nævnt ovenfor, må kommunerne ikke anvise en ny flygtning en bolig, som er beliggende i et ghettoområde, eller i et område, som opfylder betingelserne for at være omfattet af reglerne om kombineret udlejning.

Der er således ikke en lovmæssig fortrinsstilling for flygtninge i relation til ledige almene familieboliger – hverken ved direkte udlejning efter venteliste eller udlejning efter kommunal anvisning.

2.4. Boligudfordringen

Det forventes, at kommunerne i 2016 skal modtage 17.000 nyankomne flygtninge, som de efter integrationsloven er forpligtet til at boligplacere. Dertil kommer familiesammenføringer, der på længere sigt kan øge behovet for større boligenheder, men ikke er omfattet af kommunens boligplaceringsforpligtelse efter integrationsloven. Familiesammenføringer vurderes imidlertid ikke som udgangspunkt at medføre et øget behov for antallet af boliger, da det herboende familiemedlem vil frigive en bolig, hvis boligen er for lille til at huse hele familien.

Det høje antal nyankomne flygtninge skaber et ekstraordinært behov for særligt at finde permanente boliger, men også midlertidige opholdssteder og samtidig opholdssteder, der er relativt billige.

Nedenfor foretages en overordnet afdækning af kommunernes muligheder for at boligplacere flygtninge i den eksisterende boligmasse.

2.4.2. Den eksisterende boligmasse

Det vurderes overordnet set, at der i den eksisterende boligforsyning under ét er en fleksibilitet, der gør det muligt at absorbere det forventede antal flygtninge i 2016. Dette skal bl.a. ses i sammenhæng med omsætning i boligmassen samt nybyggeri, som frigiver boliger, der fx kan udnyttes gennem 'fortætning', tilgængelige tomme boliger og en større udnyttelse af den kommunale anvisningsret til alment byggeri.

Udfordringen med at skaffe boliger til flygtninge er imidlertid forskellig fra kommune til kommune. Der er således betydelige geografiske forskelle på boligsituationen i de enkelte kommuner, herunder udbuddet af boliger, der matcher flygtninges betalingsevne.

Det samlede antal boliger i Danmark er i alt knap 2,8 mio. Boligerne er fordelt på ejerboliger, andelsboliger, private udlejningsboliger og almene boliger. Fordeling af de enkelte sektorer varierer betydeligt mellem kommunerne.

I gennemsnit fraflyttes omkring hver 10. bolig årligt. En fraflytning giver alt andet lige en ledig bolig, hvor der i nogle af dem vil være muligt at placere en eller flere flygtninge. Det vil imidlertid medføre, at de personer, der ellers ville efterspørge boligen, fortrænges og må finde en anden boligløsning.

Der findes endvidere et antal boliger, der har stået tomme i kortere eller længere tid. En opgørelse viser, at der i 2015 var godt 123.000 tomme boliger. Opgørelsen er imidlertid behæftet med betydeligt usikkerhed i forhold til boligernes anvendelse til boligplacering af flygtninge. Nogle af boligerne er kun tomme i kort tid, fx fordi de er under istandsættelse mellem en fra- og tilflytning. Og andre af boligerne er ikke længere egnede til beboelse.

Det skønnes – med betydelig usikkerhed – at der eksisterer op mod 30.000 tomme ejerboliger, der reelt er ledige og anvendelige for beboelse, herunder fx boligplacering af flygtninge. Der er i den forbindelse ikke taget højde for flygtningenes betalingsevne, der alt andet lige reelt må begrænse antallet af ledige boliger til flygtninge.

Herudover viser den geografiske fordeling af tomme boliger, at disse boliger ikke er jævnt fordelt på kommuner og landsdele. Tendensen er således overvejende, at boligerne er beliggende i landdistriktskommunerne og dermed uden for hovedstadsregionen og de store østjyske kommuner.

En opgørelse af kommunernes anvendelse af anvisningsretten til almene familieboliger viser, at anvisningsretten ikke er fuldt udnyttet af kommunerne. En lavere udnyttelse af anvisningsretten kan fx skyldes, at ventelisten er kort i nogle kom-

muner, hvorfor det er nemt at komme ind. Endvidere har kommunen og boligorganisationen i nogle tilfælde vurderet, fx i lyset af beboersammensætningen, at udsatte boligområder ikke kan bære flere anviste lejere. Hertil kommer, at kommunen ikke må anvise en flygtning en bolig, som ligger i et ghettoområde eller i et område, som opfylder betingelserne for kombineret udlejning (dvs. boligområder med en høj andel af personer uden for arbejdsmarkedet).

En højere kommunal anvendelse af anvisningsretten vil som udgangspunkt give mulighed for at boligplacere flygtninge inden for de eksisterende regler. Boliganvisningen sker efter en konkret vurdering af den enkeltes behov, uanset om det er en enlig mor, en udsat familie eller en flygtningefamilie. Der er således ikke lovæssigt en fortrinsstilling for flygtninge. Det vil dog samtidig medføre, at der fortrænges andre typer af udlejninger, herunder fx personer, som står på eksterne og interne ventelister. En højere udnyttelse af anvisningsretten må desuden forventes at have betydning for boligområdernes beboersammensætning.

2.4.3. Sammenfattende vurdering af det aktuelle boligbehov

Selv om den eksisterende boligmasse rummer en fleksibilitet, der vil kunne aflaste kommunernes boligplacering af flygtninge til en vis grad, er der en række forhold og øvrige hensyn, der begrænser kommunernes udnyttelse af den eksisterende boligmasse, jf. boks 2.2. nedenfor.

Boks 2.2.

Forhold og hensyn i relation til kommunernes udnyttelse af den eksisterende boligmasse:

- Betydelige geografiske forskelle på boligsituationen i de enkelte kommuner, herunder udbuddet af boliger, der matcher flygtninges betalingsevne
- Placering af en eller flere flygtninge i en bolig, der er fraflyttet, vil medføre, at de personer, der ellers ville efterspørge boligen, fortrænges og må finde en anden boligløsning
- Tomme boliger matcher ikke nødvendigvis flygtningenes betalingsevne
- En højere kommunal anvendelse af anvisningsretten til almene familieboliger vil kunne medføre, at der fortrænges andre typer af udlejninger, herunder fx personer, som står på eksterne og interne ventelister
- En højere kommunal udnyttelse af anvisningsretten forventes at have betydning for boligområdernes beboersammensætning

3. Model 1: Flygtningelandsbyer på asylvilkår

I dette afsnit beskrives en model, hvor staten opfører og driver flygtningelandsbyer, inklusive bl.a. boliger og skoler, og hvor flygtnings vilkår svarer til asylansøgere.

Denne model vurderes, jf. afsnit 3.2 og bilag 2, ikke at være forenelig med Danmarks internationale forpligtelser. Det skyldes ikke statens rolle i modellen, men derimod de vilkår, som flygtninge vil blive underlagt i modellen, og den forskelsbehandling modellen indebærer af udlændinge med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, set i forhold til andre udlændinge med lovligt ophold i Danmark. Herudover indebærer modellen en række udfordringer i relation til drift, økonomi og evt. efterfølgende integration – udfordringer, der ligeledes gennemgås nedenfor.

3.1. Beskrivelse

Modellen bygger på en forudsætning om, at staten etablerer og driver landsbyer for alle nyankomne flygtninge, det vil sige personer, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1, 2 eller 3.⁵

Boks 3.1.

Model 1: Flygtningelandsby på asylvilkår – sammenfatning

- Staten etablerer flygtningelandsbyer
- Staten har ansvar for finansiering og drift af samtlige aktiviteter forbundet med flygtningelandsbyerne
- Flygtninge har pligt til at bo i landsbyerne
- Flygtninge har ikke adgang til at tage lønnet beskæftigelse
- Flygtninge modtager ydelser svarende til asylansøgere
- Flygtninge er ikke omfattet af almindelige sociale foranstaltninger, som kommunen for egen regning kan/ skal iværksætte
- Kommunen kan efter anmodning og godkendelse fra udlændingemyndighederne iværksætte sociale foranstaltninger
- Der ydes kun nødvendig, uopsættelig sundhedsbehandling. Børn har dog samme adgang til sundhedsbehandling som andre med lovligt ophold i Danmark
- Flygtninge er ikke omfattet af integrationsprogrammet
- Voksne modtager begrænset danskundervisningstilbud på i alt 250 timer
- Legestuetilbud til børn, der så vidt muligt organiseres efter børnenes modersmål
- Særlige grundskoletilbud, hvor der så vidt muligt undervises på børnenes modersmål, og hvor flygtningene og frivillige har en del af ansvaret for undervisningen
- Særlige tilrettelagte undervisningstilbud til unge og voksne med sigte på repatriering

⁵ Der ville i givet fald også skulle tages stilling til vilkårene for de ca. 500 kvoteflygtninge, som Danmark årligt modtager, og andre udlændinge med asylrelaterede opholdsgrundlag samt familiesammenførte til disse udlændinge.

Det er forudsat, at alle aktiviteter – det vil sige undervisning af børn og voksne, og eventuel aktivering m.v. – skal finde sted inden for rammerne af flygtningelandsbyen, herunder at staten varetager alle opgaver og funktioner relateret til de flygtninge, der er boligplaceret i flygtningelandsbyen.

Det er forudsat, at beboerne ikke har adgang til at tage lønnet beskæftigelse.

Endelig er det forudsat, at flygtningene har vilkår svarende til asylansøgere, og at de som udgangspunkt bliver boende i landsbyen, indtil de kan repatriere til deres hjemland eller tidligere opholdsland, uanset om de har økonomiske midler til at bosætte sig på anden vis.

Modellen har umiddelbart lighedspunkter med de flygtningelandsbyer, som – på grund af et pres på asylsystemet – blev etableret i 1990'erne med henblik på at huse krigsflygtninge fra det tidligere Jugoslavien, men modellen adskiller sig på centrale punkter herfra, jf. faktaboksen nedenfor og bilag 4.

Boks 3.2.

Flygtningesituationen i 1990'erne og flygtningesituationen i dag

Folketinget vedtog i 1992 en særlov, der gav personer fra det tidligere Jugoslavien mulighed for midlertidig opholdstilladelse (herefter Jugoslaverloven). Jugoslaverloven omfattede nødstedte personer fra det tidligere Jugoslavien, der var inviteret til Danmark med henblik på lægebehandling og anden hjælp, som ikke kunne ydes i hjemlandet, samt personer fra det tidligere Jugoslavien, der – før Jugoslaverlovens vedtagelse – indrejste i Danmark og søgte om asyl. Efter en lovændring i 1993 fandt Jugoslaverloven også anvendelse for personer fra det tidligere Jugoslavien, der indrejste efter Jugoslaverlovens vedtagelse.

Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 459 af 30. juni 1993 om ændring af Jugoslaverloven, at hvis det umiddelbart måtte stå klart, at en person, der havde ansøgt om flygtningestatus i henhold til udlændingelovens § 7, opfyldte betingelserne herfor, skulle den pågældende, uanset at vedkommende var meddelt midlertidig opholdstilladelse i henhold til loven, stilles på samme måde som med opholdstilladelse i henhold til udlændingelovens § 7. I disse tilfælde skulle vedkommende derfor meddeles opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7.

Jugoslaverloven fra 1992 betød, at man gav midlertidigt ophold efter opfordring fra UNHCR, at asylsagsbehandlingen som udgangspunkt blev udskudt i op til to år, men at de pågældende fik midlertidig opholdstilladelse, og at beboerne dermed var indkvarteret på vilkår som asylansøgere. Denne ordning skal ses i lyset af bl.a., at den tog udgangspunkt i opfordring fra UNHCR, og at sammensætningen af flygtningegruppen var væsentlig anderledes end i dag, herunder at der særligt var tale om nødstedte personer, bl.a. hjemløse børn og deres mødre samt sårede, der havde et særligt behov for hjælp og lægelig behandling.

I dag er mange af de asylansøgere, der kommer til Danmark, fra Syrien, og en meget høj procentdel af disse er konventionsflygtninge. Det betyder, at disse udlændinge skal tildeles de rettigheder, der følger af Flygtningekonventionen. De flygtningelandsbyer, der foreslås oprettet, skal indkvartere flygtninge, der *har* fået asyl, og spørgsmålet om eventuel statslig overtagelse af integrationsopgaven handler således om vilkår for udlændinge, der har fået opholdstilladelse som flygtning.

Etablering og placering af landbyerne

Etablering af flygtningelandsbyer vil som udgangspunkt bryde med principperne for den overordnede fordeling af flygtninge i kommunerne. Selv om der tilstræbes en geografisk ligelig fordeling på landsplan, og selv om kommunerne ikke har et integrationsansvar over for de flygtninge, der er boligplaceret i flygtningelandsbyerne, vil det uundgåeligt betyde, at nogle kommuner får en meget høj andel af asylansøgere og flygtninge i lokalområdet.

Det forventes derfor, at nogle kommuner ikke ønsker, at en flygtningelandsby placeres i den pågældende kommune. Placeringen af flygtningelandsbyer skal tilstræbes at ske på grundlag af en frivillig aftale mellem staten og de pågældende kommuner, men hvis dette ikke er muligt, skal staten kunne gennemtvinge en placering – svarende til den nye mulighed, staten har i relation til placering af asylcentre.

Vilkår i forbindelse med ophold i flygtningelandsbyer

Bolig

Det er lagt til grund, at flygtningene skal bo i flygtningelandsbyerne, uanset om de har økonomiske midler til at bosætte sig på anden vis, indtil de kan repatriere til deres hjemlande eller tidligere opholdslande. Ifølge modellen skal der være et forbud mod, at flygtninge kan bosætte sig uden for den flygtningelandsby, hvor de er blevet boligplaceret.

Arbejde

Det er i forhold til modellen forudsat, at flygtningene ikke må tage lønnen eller ulønnet beskæftigelse, ligesom de ikke skal kunne udøve selvstændig erhvervsaktivitet eller udføre tjenesteydelser med eller uden vederlag.

Kontante ydelser

Det er forudsat, at flygtningene skal modtage ydelser svarende til de ydelser, som asylansøgere modtager i dag, det vil sige penge til mad, medmindre der er etableret cafeteriaordninger eller lignende, tøj, hygiejneartikler m.v. Herudover ydes tillægsydelse, hvis flygtningene overholder den individuelle kontrakt, hvori der indgår pligt til deltagelse i fælles opgaver og aktivering.

Øvrige sociale foranstaltninger

Flygtningene vil ikke være omfattet af sociale foranstaltninger rettet mod udsatte børn og unge, udsatte voksne og personer med fysiske eller psykiske handicap, fx rådgivning, hjælpemidler, støtte- og kontaktpersonordninger, hjælpeordninger, ledsagelse, botilbud, sociale behandlingstilbud, socialpædagogisk støtte m.v. Kommunen kan efter anmodning og godkendelse fra udlændingemyndighederne iværksætte sociale foranstaltninger.

Sundhed

Flygtningene vil få dækket udgifter til sundhedsbehandling, hvis der er tale om nødvendig behandling, som er uopsættelig (dvs. behandling, som ikke kan vente)

og/eller smertelindrende. En behandling anses for uopsættelig, hvis den ikke kan vente, fordi der er risiko for livsvarige mén, for udvikling eller svær progression af tilstanden, eller for at tilstanden bliver kronisk.

Sundhedspersonalet tilknyttet flygtningelandsbyen vil have adgang til at iværksætte yderligere behandling, fx konsultation hos jordemoder.

Voksne beboere vil efter en sådan model således ikke have samme adgang til sundhedsydelser som andre borgere med lovligt ophold.

Børn vil – som det er tilfældet for asylansøgerbørn i dag – være berettiget til samme sundhedsbehandling som andre børn med lovligt ophold.

Integrationsprogram

Flygtninge vil i en sådan model ikke blive tilbudt et integrationsprogram, da udgangspunktet er, at de ikke skal integreres i det danske samfund. Formålet med modellen er derimod, at flygtningelandsbyerne skal danne en ramme for flygtningenes hverdagsliv, medens de opholder sig i Danmark, indtil de kan repatriere.

Voksne flygtninge skal dog tilbydes et begrænset danskundervisningstilbud, der giver dem mulighed for at kunne fungere i forskellige hverdagsituationer – fx i forbindelse med indkøb. Tilbuddet skal have et omfang på i alt 250 undervisningstimer med fokus på alment hverdagsprog.

Legestuetilbud til børn

Staten etablerer og driver legestuetilbud til 3-5 årige, der svarer til det tilbud, der gives i asylfasen.

Grundskoleundervisning

Staten etablerer og driver særlige undervisningstilbud til børn i grundskolealderen. Undervisningen etableres på eller i tilknytning til flygtningelandsbyen og udføres i samarbejde med Udlændingestyrelsen, Dansk Røde Kors eller andre. Der kan indgås samarbejde med de kommunale myndigheder om lån og leje af lokaler.

Der etableres ikke fritidstilbud i tilknytning til skoletilbuddet.

Flygtningene skal selv tage en del af ansvaret for undervisningen – fx de flygtninge, der selv er lærere, samt andre frivillige. Undervisningen skal stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Undervisningen skal endvidere i videst muligt omfang foregå på modersmål, da hensigten er, at børnene og deres familier skal repatriere, når der er mulighed for det, ligesom børnene skal have egentlig modersmålsundervisning. Herudover gives der i et begrænset omfang undervisning i dansk som andetsprog, ligesom børnene skal have en introduktion til dansk kultur og demokrati.

Der gives kun specialundervisning eller anden specialpædagogisk bistand i særlige tilfælde – fx til børn med omfattende udfordringer, herunder fysiske handicap,

alvorlige traumer og svære psykiske problemer. Ved eventuel anbringelse udenfor flygtningelandsbyen i forbindelse med fx sociale foranstaltninger er børnene omfattet af de almindelige regler om henvisning til specialundervisning på anbringelsesstedet, og staten godtgør udgifterne hertil. Det skal i den forbindelse sikres, at de pågældende børn har en støtteperson, der taler børnenes modersmål.

Staten fører tilsyn med grundskoletilbuddene i flygtningelandsbyerne.

Undervisning af unge og voksne flygtninge

Det er i forhold til modellen forudsat, at unge og voksne alene skal tilbydes særskilt tilrettelagt undervisning og kurser i visse faglig-tekniske fag af betydning for tilbagevenden til hjemlandet. Voksne flygtninge vil modtage et begrænset dansk-undervisningstilbud som nævnt ovenfor under "integrationsindsats".

3.2. Vurdering i forhold til Danmarks internationale forpligtelser

En række konventioner, som Danmark har tiltrådt, indeholder bestemmelser, som er relevante i forhold til den skitserede model.

Det drejer sig i særlig grad om Flygtningekonventionen, som finder anvendelse i forhold til personer, der er meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 1, og den Europæiske Menneskerettighedskonvention med tilhørende protokoller (EMRK), der finder anvendelse for personer, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1-3. Der tages i det følgende udgangspunkt i EMRK, idet den beskytter hele den af § 7, stk. 1-3, omfattede persongruppe.

EMRK beskytter bl.a. mod usaglig forskelsbehandling i relation til de rettigheder, der er omfattet af konventionen, hvilket bl.a. gælder retten til uddannelse og adgangen til skattefinansierede sociale ydelser. Af EMRK følger der endvidere en ret for personer med lovligt ophold til – med visse begrænsninger – at færdes frit og frit vælge sit opholdssted.

Model 1 for etablering af flygtningelandsbyer vurderes ikke at være forenelig med Danmarks internationale forpligtelser. Det vurderes således, at der ikke inden for rammerne af EMRK og – for så vidt angår personer med opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 – Flygtningekonventionen, vil kunne etableres flygtningelandsbyer, hvor personer, der er meddelt opholdstilladelse efter § 7, stk. 1-3, forpligtes til at bo. Det bemærkes i den forbindelse, at modellen – i modsætning til i dag – vil indebære et forbud mod, at en person med opholdstilladelse efter § 7 vælger at bo et andet sted i kommunen eller flytter til en anden kommune (se de nærmere betingelser herfor i afsnit 2.3.).

Det vurderes ligeledes, at det ikke er muligt at afskære visse udlændinge med lovligt ophold her i landet fra at modtage sociale ydelser på lige fod med andre med lovligt ophold i Danmark. Ligeledes vil det ikke være muligt at afskære personer med opholdstilladelse efter § 7 fra at uddanne sig eller modtage sundhedstil-

bud på lige fod med andre med lovligt ophold. Meget taler endvidere for, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vil finde, at et generelt forbud mod at en sådan gruppe kan tage beskæftigelse, udøve selvstændig erhvervsvirksomhed eller yde tjenesteydelser ikke vil være forenelig med EMRK.

For en nærmere gennemgang af de nævnte bestemmelser i forhold til den skitse-rede model henvises til bilag 2.

Modellen kan herudover også – bl.a. afhængig af, hvordan den nærmere ordning i givet fald udformes – rejse andre spørgsmål i forhold til Danmarks internationale forpligtelser, herunder i forhold til sociale foranstaltninger og i forhold til elementer af integrationsprogrammet.

3.3. Integrationsmæssige overvejelser

Erfaringerne fra de flygtningelandsbyer, der blev etableret i medfør af lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. fra 1992, viser, at der vil være en række ulemper forbundet med modellen om flygtningelandsbyer på asylvilkår.

Placeringen af flygtninge i særlige landsbyer i en længere periode, efter de er meddelt opholdstilladelse, vurderes at kunne øge risikoen for konflikter både internt i flygtningegrupperne og i relation til det omkringliggende samfund.

Ved længerevarende ophold i landsbyerne kan der erfaringsmæssigt også opstå flere sociale og sundhedsmæssige udfordringer, der vanskeligt kan håndteres inden for de rammer, der gælder for asylandkvartering.

Flygtningene har allerede tilbragt tid på et asylcenter under behandlingen af deres sag, hvor de bor tæt sammen med mennesker, de ikke kender. Det er ligeledes vurderingen, at flygtningelandsbyer vil kunne skabe konflikter i og med det omkringliggende samfund, fordi flygtningene rent fysisk ikke integreres. Dette vil i sig selv kunne skabe grobund for misforståelser og fordomme.

Erfaringerne fra børneskoler, der blev etableret i starten af 1990'erne i forbindelse med de daværende flygtningelandsbyer for krigsflygtninge fra det tidligere Jugoslavien, viser endvidere, at der var en række problemer forbundet med skolerne. Der var bl.a. problemer med at rekruttere kvalificerede lærere, ligesom der lokalt kunne være for få elever til at undervise på aldersbaserede klassetrin. Endvidere var børnene afskåret fra at få undervisning sammen med – og dermed blive integreret med – danske børn, jf. også bilag 4.

Hvis flygtningene efterfølgende vil skulle integreres i det danske samfund – fx fordi forholdene i flygtningenes hjemlande eller tidligere opholdslande ikke inden for en overskuelig årrække forbedres i en grad, så tilbagevenden er mulig – lægges det til grund, at integrationsansvaret overdrages fra staten til kommunerne.

Det udskudte starttidspunkt for integrationen vil i sig selv kunne hæmme den efterfølgende integration, da det må antages, at flere års ophold under de nævnte vilkår vil have svækket såvel evnen som motivationen til en efterfølgende integrationsproces. Konsekvensen af denne model vil derfor være, at flygtninges indgang til arbejdsmarkedet vil blive vanskeliggjort betydeligt.

Og for børnene vil det betyde, at de i en sen alder skal lære det danske sprog og lære at forstå danske normer og sociale omgangsformer, når kommunen har overtaget integrationsopgaven.

3.4. Økonomiske konsekvenser

Modellens økonomiske konsekvensvurderinger vedrørende etablering og drift af boliger og fælleslokaler bygger på en række forudsætninger om opførelse af pavillonløsninger. Der er foretaget en kort afdækning af området, og på den baggrund er der opstillet en række estimater for omkostningerne. Udgangspunktet for beregningerne vedrørende etablering og drift af boliger er ens for alle modellerne.

Modellens øvrige økonomiske konsekvensvurderinger bygger på de takster, der kendes fra asylsystemet. Der er taget udgangspunkt i de fastsatte takster på finansloven for 2016.

En opsummering af de skønnede takster for modellen fremgår af nedenstående boks 3.3., mens de nærmere beregningsforudsætninger m.v. fremgår af bilag 3.

Boks 3.3.

Økonomiske konsekvenser – model 1

- Etableringen af de fysiske rammer ekskl. byggegrund, byggemodning, tilslutning mv. skønnes at udgøre ca. 80.000-160.000 kr. pr. plads
- Udgifterne til drift og vedligeholdelse af flygtningelandsbyerne skønnes at udgøre ca. 9.500-19.000 kr. pr. helårsperson
- Udgifter til koordination og netværksarbejde mv. i relation opholdet udgør ca. 15.000 kr. pr. helårsperson
- Udgifter til ydelser for én voksen asylansøger skønnes at udgøre mellem ca. 14.300 kr. (sammenlevende uden børn) og ca. 111.800 kr. (enlig forsørger med fire børn)
- Udgifter til sundhedsbetjening skønnes at udgøre mellem 26.000-33.000 kr. pr. helårsperson
- Udgifter til aktivering skønnes at udgøre ca. 14.000 kr. pr. helårsperson
- Udgifter til dagtilbud til børn skønnes at udgøre 0 kr. for børn i alderen omkring 0-2 år og 42.000 kr. for børn i alderen 3-5 år
- Udgifter til danskundervisning skønnes at udgøre ca. 15.000 kr. pr. helårsperson
- Udgifter til grundskoleundervisning skønnes at udgøre ca. 120.000 kr. pr. helårsperson

3.5. Placering og driftsmæssige overvejelser

Udover de integrationsmæssige vanskeligheder vil modellen ligeledes være forbundet med en række driftsmæssige udfordringer.

Modellen forudsætter, at staten har ansvaret for at identificere og finansiere de fysiske arealer, hvor flygtningelandsbyerne skal placeres. Det kan være nødvendigt at etablere selvstændig hjemmel med henblik på at pålægge kommunerne at dispensere fra planlovgivningen.

Der vil i forhold til modellen være behov for at afklare myndighedsansvaret fx i relation til udsatte børn, familier etc., idet det dog bemærkes, at modellen ikke lægger op til, at personer med opholdstilladelse efter § 7 vil være omfattet af serviceloven.

Etableringen af statslige funktioner – fx skoler – vil være væsentligt dyrere end anvendelse af eksisterende kommunale tilbud, da der bliver tale om små skoler, og da staten i relation til flygtningelandsbyer også skal finansiere en række basisomkostninger og ikke kan udnytte kommunernes ledelsesmæssige rammer m.v.

Endelig vil der, såfremt det viser sig, at flygtningene ikke kan repatriere senere, være en række administrative udfordringer i forbindelse med en eventuel overdragelse af de enkelte flygtninge fra flygtningelandsbyer, hvor staten har varetaget alle funktioner, til kommunerne, der overtager det fulde integrationsansvar.

4. Model 2: Delt statslig og kommunal drift

Modellen om delt statslig og kommunal drift indebærer, at staten opfører og driver boliger samt varetager driften af nogle af de større kommunale opgaver relateret til flygtninge. Det drejer sig om dagtilbud til børn og grundskoletilbud samt danskuddannelse til voksne udlændinge. Kommunernes driftsansvar er uændret på de øvrige områder, ligesom flygtningenes rettigheder ikke ændres.

Boks 4.1

Model 2: Delt statslig og kommunal drift – sammenfatning

- Staten etablerer og driver boliger med henblik på midlertidig boligplacering
- Boligerne placeres i mindre klynger efter aftale med interesserede kommuner, der bestemmer placering
- Staten etablerer og driver dagtilbud til flygtningebørn
- Staten etablerer og driver grundskoletilbud til flygtningebørn
- Staten etablerer og driver danskuddannelse til voksne flygtninge og familiesammenførte
- Flygtninges vilkår, rettigheder og pligter er uændrede, det vil sige, at de har ret til at flytte, arbejde, deltage i almindelige undervisningstilbud etc.

4. 1. Beskrivelse

Modellen forudsætter, at staten har ansvaret – herunder finansieringsansvaret – for etablering og drift af boliger til nyankomne flygtninge, ligesom staten har ansvaret for at finansiere, etablere og drive dagtilbud til børn, grundskoletilbud og danskuddannelse til de voksne.

Modellen bygger endvidere på en forudsætning om, at flygtningene og deres familier integreres i det danske samfund.

Det er en forudsætning for modellen, at ændringen i myndighedsansvaret ikke har indflydelse på de rettigheder, som flygtningene har, herunder fx ret til frit skolevalg og ret til selv at finde en bolig.

Flygtninge har fuld ret til sociale ydelser, sundhedsbehandling, uddannelse og arbejde på linje med andre borgere med lovligt ophold.

Etablering og placering af boligerne

Staten finansierer opførelsen og driften af et vist antal boliger for flygtninge, der fungerer som midlertidig boligplacering. Det vil sige, at staten afholder alle udgifter til etablering af flygtningeboligerne. Boligerne skal være fleksible, således at de kan nedtages og flyttes efter endt brug.

Boligerne placeres i mindre klynger efter aftale med interesserede kommuner, der bestemmer placering og antal boliger pr. grund. Flere kommuner/ nabokommuner

ner kan vælge at indgå et samarbejde om boligplacering af de flygtninge, Udlændingestyrelsen samlet har visiteret til de pågældende kommuner. Kommunerne aftaler selv, i hvilke områder og kommuner boligerne skal placeres.

Der skal fastsættes regler for husleje m.v.

Den enkelte flygtning kan vælge at bo et andet sted i kommunen, hvis vedkommende selv finder en bolig. Den pågældende kan under visse betingelser vælge at flytte til en anden kommune, jf. afsnit 3.2.

Statslige dagtilbud og grundskoletilbud

Med henblik på at aflaste kommunernes økonomi i forhold til øvrige større opgaver i relation til flygtninge, etablerer og driver staten dagtilbud og grundskoletilbud til nyankomne flygtningebørn. Tilbuddene skal indrettes på en sådan måde, at overgangen til de kommunale tilbud bliver så smidig som mulig.

Dagtilbud til børn

Dagtilbuddene vil i videst muligt omfang stå mål med de krav, der er fastsat i dagtilbudsloven. Det betyder bl.a., at de skal sikre og fremme børns trivsel, udvikling og læring, at de skal give børn omsorg og understøtte det enkelte barns alsidige udvikling og selvværd, at de skal give børn medbestemmelse og medansvar og forståelse for demokrati samt bidrage til en god overgang til skolen. Med henblik på at sikre en mere fleksibel tilrettelæggelse kan det overvejes at ændre nogle af de regler, som fastsætter rammerne for tilbuddene – fx ved at lave mere fleksible rammer for arbejdet med børns sproglige udvikling.

Børnene vil så vidt muligt få et alderssvarende tilbud inden for rimelig tid og senest inden for de frister, der gælder for pasningsgarantien. Endvidere skal forældrene inden for de gældende regler have ret til at vælge et andet tilbud til deres barn, hvis de ikke ønsker at benytte det statslige tilbud. Der vil i denne sammenhæng skulle fastsættes regler for tilskud til forældre, der vælger et andet tilbud, fx et tilskud svarende til det tilskudsniveau for henholdsvis dagtilbud og privat pasning, der gælder i den kommune, som har tilsynsansvaret. Det vil i den forbindelse skulle afklares, om de statslige penge skal følge med barnet over i et kommunalt tilbud. Endelig skal forældrene have ret til at få etableret en forældrebestyrelse på linje med den ret, som forældrene i henhold til dagtilbudsloven har i forhold til dagtilbud.

Der stilles i dagtilbudsloven ikke specifikke krav til personalets kvalifikationer – dog skal den samlede personalegruppe kunne løfte de opgaver, der fremgår af dagtilbudsloven om læring, trivsel, udvikling m.v. Herudover er det et krav, at der er indhentet børneattester for de ansatte. Da de statslige dagtilbud udelukkende er for nyankomne flygtningebørn, vil det være hensigtsmæssigt, at der stilles krav om særlige kvalifikationer for det personale, der ansættes – herunder til de sproglige kompetencer.

Der etableres en særlig statslig tilsynsmyndighed med henblik på føre tilsyn med, at tilbuddene lever op til de fastsatte krav. Herudover vil tilbuddene være omfattet af de almindelige betalingsregler i dagtilbudsloven (dog med statslig finansiering med brugerbetaling, hvor det i dagtilbudsloven er med kommunal finansiering med brugerbetaling) – herunder reglerne om friplads og søskendetilskud.

I forhold til modellen kan der eventuelt overvejes en løsning, hvor staten kan indgå aftaler med kommunerne om anvendelse af eksisterende dagtilbud.

Grundskoletilbud

Staten etablerer og driver særlige grundskoletilbud til nyankomne flygtningebørn i den undervisningspligtige alder. Undervisningen skal i indhold og omfang stå mål med folkeskolens undervisning. Staten etablerer fritidstilbud i tilknytning til skolen.

Der er på linje med de kommunale skoletilbud frit skolevalg, og forældrene vil således frit kunne vælge et alternativt kommunalt eller privat grundskoletilbud.

Hvis der skal oprettes skole i tilknytning til 1 -2 centre i kommunen vil der i mange tilfælde være tale om, at staten skal drive skoletilbud for 20-50 elever, og disse få elever vil typisk komme fra forskellige lande.

Det er i forhold til modellen forudsat, at eleverne i overensstemmelse med de gældende regler, i fornødent omfang får undervisning i dansk som andetsprog enten integreret i den almindelige undervisning, på særlige hold eller som enkeltmandsundervisning. Endvidere tilbydes der – ligeledes i overensstemmelse med de gældende regler – basisundervisning i dansk som andetsprog i modtageklasser, på hold eller som enkeltmandsundervisning.

Undervisningssproget er dansk, men da grundskoletilbuddet alene omfatter nyankomne flygtningebørn, kan det i en periode være nødvendigt, at undervisningen foregår på modersmål. Det skal her bemærkes, jf. ovenfor, at der her kan blive tale om meget små hold, idet der vil være tale om små skoler, hvor der går børn fra flere nationaliteter. Det bør i forhold til modellen tilstræbes, at der blandt lærerstaben også ansættes flygtninge med lærer- og pædagoguddannelser eller tilsvarende baggrund med henblik på at undervise børnene – hvilket dog også vanskeliggøres af, at der vil blive tale om små skoler.

Børn med omfattende støttebehov skal efter gældende regler tilbydes specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter pædagogisk psykologisk rådgivning. Der kan i den forbindelse oprettes statslige specialtilbud, hvilket dog vurderes at være væsentligt fordyrende.

Ved eventuel anbringelse udenfor hjemmet finder de almindelige regler om henvisning til specialundervisning på anbringelsesstedet anvendelse, og staten godtgør udgifterne hertil. Det skal i den forbindelse sikres, at børnene har en støtteperson, der taler barnets modersmål.

Det er lagt til grund, at staten fører tilsyn med de statslige grundskoler med henblik på at sikre, at skoletilbuddet lever op til de fastsatte krav. Formen herfor skal nærmere afklares.

Danskuddannelse til voksne udlændinge

Staten tilbyder danskuddannelse til voksne flygtninge og familiesammenførte. Krav til undervisningens indhold, tilrettelæggelse, mulighed for prøveafleggelse m.v. skal følge de gældende regler i lov om danskuddannelse til voksne udlændinge.

Efter de gældende regler har selvforsørgede flygtninge ret til frit valg af sprogcenter og vil dermed kunne vælge et andet undervisningstilbud.

Tilbuddet kan etableres som en særskilt afdeling på et sprogcenter eller en anden udbyder af danskuddannelse i kommunen.

Da der er en tæt sammenhæng mellem danskuddannelsen og kommunernes ansvar i forhold til den virksomhedsrettede indsats og udbetaling af ydelser – herunder eventuel sanktion – forudsætter modellen, at der etableres et tæt samarbejde mellem sprogskolen og kommunen. Dette gælder navnlig spørgsmålet om, hvordan danskundervisning kan placeres i forhold til de virksomhedsrettede tilbud.

Der vil i forhold til modellen skulle tages stilling til, hvordan afregningen af sprogskolen skal tilrettelægges, herunder sammenhæng til de udbud på området, som kommunerne allerede har foretaget.

Vilkår for flygtningene

Bortset fra de særlige dags- og undervisningstilbud, der er beskrevet ovenfor, er flygtninges vilkår, rettigheder og pligter uændrede i forhold til de vilkår, der i dag gælder for flygtninge med opholdstilladelse. Det gælder arbejde, sociale ydelser, sundhedstilbud, særlige tilbud til udsatte børn og voksne m.v.

Beboerne i klyngeboligerne tilbydes en kommunal integrationsindsats på lige fod med de flygtninge, som kommunen ellers har ansvaret for – og finansieres efter samme regler. Det betyder, at beboerne i klyngeboligerne i forhold til integrationsansvaret kan høre under andre kommuner, end den kommune, hvor klyngeboligerne er placeret. Dette vil give en række administrative meropgaver.

Modellen ændrer med andre ord ikke ved den eksisterende kvotefordeling, og de enkelte kommunalbestyrelser vil fortsat have integrationsansvaret over for de flygtninge, Udlændingestyrelsen har visiteret til de pågældende kommuner.

4.2. Vurdering i forhold til Danmarks internationale forpligtelser

Da flygtninges vilkår, rettigheder og pligter er uændrede i forhold til de vilkår, der i dag gælder for flygtninge med opholdstilladelse, vurderes det, at modellen vil være forenelig med Danmarks internationale forpligtelser.

4.3. Integrationsmæssige overvejelser

Modellen rejser en række spørgsmål og udfordringer i forhold til både fordelingsprincipper og integration.

Selv om risikoen for ghettodannelser og udvikling af parallelsamfund vurderes at være betydelig mindre ved etablering af mindre klyngebebyggelser end ved etablering af egentlige flygtningelandsbyer, vil den fortsat være til stede. Herudover kan modellen med tværkommunalt samarbejde om boligplaceringen betyde, at nogle flygtninge efterfølgende skal flytte til en anden kommune i forbindelse med en permanent boligplacering, og at igangsatte integrationsforløb eventuelt afbrydes. Dette vil kunne forsinke integrationsprocessen.

Og endelig vil den indbyggede præmis om, at flygtninge overgår fra statslige til kommunale dag-, skole og undervisningstilbud skabe et uhensigtsmæssigt afbrud i integrationsprocessen – særligt for børnene, der vil skulle starte i en ny skole.

4.4. Økonomiske konsekvenser

Modellens økonomiske konsekvensvurderinger vedrørende etablering og drift af boliger og fælleslokaler bygger på en række forudsætninger om opførelse af pavillonløsninger. Der er foretaget en kort afdækning af området, og på den baggrund er der opstillet en række estimater for omkostningerne. Udgangspunktet for beregningerne vedrørende etablering og drift af boliger er ens for alle modellerne.

Modellens øvrige økonomiske konsekvensvurderinger er foretaget på baggrund af skønnede udgifter forbundet med løsningen af opgaver på det kommunale område og statslige udgifter.

En opsummering af de skønnede takster for modellen fremgår af nedenstående boks 4.2., mens de nærmere beregningsforudsætninger m.v. fremgår af bilag 3.

Boks 4.2.

Økonomiske konsekvenser – model 2

- Etableringen af de fysiske rammer ekskl. byggegrund, byggemodning, tilslutning mv. skønnes at udgøre ca. 80.000-160.000 kr. pr. plads
- Udgifterne til drift og vedligeholdelse af boligerne skønnes at udgøre ca. 9.500-19.000 kr. pr. helårsperson
- Udgifter til dagtilbud til børn skønnes at udgøre ca. 135.000 kr. for børn i alderen 0-5 år
- Udgifter til danskundervisning skønnes at udgøre ca. 80.000 kr. pr. helårsperson.
- Udgifter til grundskoleundervisning er skønnes at udgøre ca. 120.000 kr. pr. helårsperson
- Udgifter til kontante ydelser, sundhed og sociale foranstaltninger, aktivering mv. ændres ikke i forhold til de rammer, der er i dag

4.5. Placering og driftsmæssige overvejelser

Boligerne placeres i mindre klynger efter aftale med interesserede kommuner, der bestemmer placering og antal boliger pr. grund. Flere kommuner kan vælge at indgå et samarbejde om boligplacering af de flygtninge, der er visiteret til de pågældende kommuner. Kommunerne aftaler selv, i hvilke områder og kommuner boligerne skal placeres.

Modellen bygger videre på en forudsætning om, at kommunerne er ansvarlige for at tilvejebringe de grunde, hvor klyngeboligerne skal placeres, ligesom det forudsættes, at kommunerne står for øvrige praktiske og administrative forhold, der vil være forbundet med opførelse og drift af byggeriet.

Det er vurderingen, at de opgaver, som staten efter denne model skal varetage, vil blive væsentligt dyrere end de tilsvarende kommunale tilbud, da der er tale om mindre enheder, ligesom staten ikke har de samme muligheder som kommuner for at drive tilbud til børn m.v.

Endvidere er det vurderingen, at det vil kunne blive vanskeligt at rekruttere og fastholde kvalificerede pædagoger og lærere, ligesom nogle forældre grundet retten til frit valg forventes at ville vælge alternative tilbud til deres børn – herunder pladser i kommunens dagstilbud. Erfaringen fra de bosniske børneskoler i 1990'erne viser, at det var et udbredt ønske blandt forældrene, at børnene blev undervist i en dansk folkeskole, jf. bilag 4.

Endelig vil en løsning, hvor stat og kommune varetager og har ansvar for forskellige opgaver, der normalt hører under kommunerne, medføre udfordringer i forhold til at skabe den sammenhæng i indsatserne, der kan være en forudsætning for en vellykket integration. Det gælder fx sammenhængen mellem danskundervisning og aktiveringstilbud for voksne flygtninge, sammenhængen mellem skole-

tilbud og socialpædagogiske tilbud og sammenhængen mellem dagtilbud efter dagtilbudsloven og særlige dagtilbud efter serviceloven. Konkret vil det skulle afklares, om det er staten eller kommunen, som er henvisende myndighed og dermed har ansvaret for, at barnet tilbydes specialpædagogisk bistand. Og det vil skulle afklares, om det er staten eller kommunen, der vurderer et barns behov for og visiterer til et særligt dagtilbud.

Ved ændring af opgavefordelingen mellem stat og kommune – og i særdeleshed hvis der bliver forskelle mellem kommunerne på hvilke opgaver de enkelte kommuner har på integrationsområdet – vil der blive behov for en mere omfattende ændring af den nuværende finansieringsmodel (grundtilskud m.v.).

5. Model 3: Uændret kommunal drift

I dette afsnit beskrives en model, hvor staten opfører boliger til nyankomne flygtninge. Kommunerne står for driften af boligerne, ligesom kommunernes driftsansvar er uændret på de øvrige områder. Flygtninges rettigheder ændres ikke.

KL's bestyrelse har med brev af 17. december 2015 understreget, at det efter KL's vurdering er vigtigt at fastholde det nuværende princip om, at asylopgaven er statens, og integrationsopgaven er kommunernes. Når en asylansøger har fået opholdstilladelse, skal det derfor fortsat være en kommunal opgave at integrere den pågældende.

KL's bestyrelse foreslår, at regeringen tager initiativ til i samarbejde med kommunerne at etablere et antal boliger målrettet flygtninge. Boligerne placeres som mindre klynger efter aftale med interesserede kommuner, som også bestemmer placering og antal. Udgangspunktet for løsningen skal være, at beboerne i flygtningeboligerne tilbydes en kommunal integrationsindsats på lige fod med de flygtninge, som kommunen ellers har ansvaret for, og finansieres efter samme regler. KL peger endvidere på, at boligerne bør finansieres af staten.

Boks 5.1.

Model 3: Uændret kommunal drift - sammenfatning

- Staten finansierer opførelsen af klyngeboliger
- Kommunerne finansierer driften af boligerne
- Kommunerne bestemmer antal boliger i klyngebebyggelserne og placering
- Fleksible boliger
- Kommunerne kan indgå samarbejde om placering af klyngeboliger
- Uændret kvotefordeling
- Uændret kommunalt integrationsansvar over for de flygtninge, som visiteres til de enkelte kommuner
- Midlertidig boligplacering
- Flygtningenes vilkår, rettigheder og pligter er uændrede

5.1. Beskrivelse

Denne model omfatter alene statsligt ansvar for finansiering og etablering af boliger med henblik på midlertidig boligplacering af nyankomne flygtninge, og vedrører derfor ikke de tilbud til flygtninge og familiesammenførte, som kommunerne i øvrigt har ansvaret for.

Denne model adskiller sig dermed fra modellen for delt statslig og kommunal drift ved at:

- kommunerne har ansvar for og finansierer driften af de midlertidige boliger, og
- kommunernes drift i relation til alle øvrige opgaver er uændret

Vilkår for flygtningene

Modellen bygger på en forudsætning om, at flygtninges vilkår, rettigheder og pligter er uændrede i forhold til de forhold, der gælder for flygtninge med opholdstilladelse i dag. Det gælder arbejde, adgang til dagtilbud, grundskole, sociale ydelser, sundhedstilbud, særlige tilbud til udsatte børn og voksne m.v.

Beboerne i flygtningeboligerne tilbydes en kommunal integrationsindsats på lige fod med de flygtninge, som kommunen ellers har ansvaret for – og finansieres efter samme regler. Det betyder, at beboerne i klyngebebyggelserne i forhold til integrationsansvaret kan høre under andre kommuner, end den kommune, hvor klyngeboligerne er placeret. Dette kan give visse administrative udfordringer.

Modellen ændrer med andre ord ikke ved den eksisterende kvotefordeling, og de enkelte kommunalbestyrelser vil fortsat have integrationsansvaret over for de flygtninge, Udlændingestyrelsen har visiteret til de pågældende kommuner.

5.2. Vurdering i forhold til Danmarks internationale forpligtelser

Da flygtninges vilkår, rettigheder og pligter er uændrede i forhold til de vilkår, der i dag gælder for flygtninge med opholdstilladelse, vurderes det, at modellen vil være forenelig med Danmarks internationale forpligtelser.

5.3. Integrationsmæssige overvejelser

Også ved denne model vil der således kunne være en vis risiko for ghettodannelser og udvikling af parallelsamfund, ligesom det ved fraflytning vil kunne være vanskeligt at gøre brug af boligerne, da de formentlig ikke vil være en attraktiv boligløsning for øvrige borgere. Og endelig kan modellen med tværkommunalt samarbejde om boligplaceringen også i denne model betyde, at nogle flygtninge efterfølgende skal flytte til en anden kommune i forbindelse med en permanent boligplacering, og at igangsatte integrationsforløb eventuelt afbrydes.

5.4. Økonomiske konsekvenser

Modellens økonomiske konsekvensvurderinger vedrørende alene etablering og drift af boliger og fælleslokaler. Vurderingerne af estimaterne for omkostningerne bygger på en række forudsætninger om opførelse af pavillonløsninger på baggrund af en kort afdækning af området. Udgangspunktet for beregningerne vedrørende etablering og drift af boliger er ens for alle modellerne.

En opsummering af de skønnede takster for modellen fremgår af nedenstående boks 5.2.

Boks 5.2.

Økonomiske konsekvenser – model 3

- Etableringen af de fysiske rammer ekskl. byggegrund, byggemodning, tilslutning mv. skønnes at udgøre ca. 65.000-130.000 kr. pr. plads
- Udgifterne til drift og vedligeholdelse af boligerne skønnes at udgøre ca. 7.500-15.000 kr. pr. helårsflygtning
- Udgifter til kontante ydelser, aktivering, undervisning, sundhed og sociale foranstaltninger mv. ændres ikke i forhold til de rammer, der er i dag

5.5. Placering og driftsmæssige overvejelser

Som det tilsvarende gør sig gældende for model 2, placeres boligerne i mindre klynger efter aftale med interesserede kommuner, ligesom modellen bygger på en forudsætning om, at kommunerne er ansvarlige for at tilvejebringe de grunde, hvor klyngeboligerne skal placeres, og at kommunerne står for øvrige praktiske og administrative forhold, der vil være forbundet med opførelse og drift af byggeriet.

Ved ændring af opgavefordelingen mellem stat og kommune – og i særdeleshed hvis der bliver forskelle mellem kommunerne på, hvilke opgaver de enkelte kommuner har på integrationsområdet – vil der blive behov for en mere omfattende ændring af den nuværende finansieringsmodel (grundtilskud m.v.).

Bilag

Bilag 1. Skematisk oversigt over modellerne

	Flygtningelandsby på asylvilkår	Delt statslig og kommunal drift	Uændret kommunal drift
	Statslig flygtningelandsby, hvor beboere skal bo på vilkår, der svarer til asylansøgere	Staten tilvejebringer boliger til nyankomne flygtninge. Staten varetager endvidere driften af tre kommunale kerneopgaver relateret til flygtninge, medens kommunernes driftsansvar er uændret på de øvrige områder	Staten tilvejebringer boliger til nyankomne flygtninge, medens den øvrige kommunale drift er uændret
Boligtilbud	Tvungen bopæl	Statslige (klynge-)boliger. Et tilbud. En flygtning kan vælge at bo andet sted i kommunen eller i en anden kommune, jf. afsnit 2.3.	
Ret til arbejde	Ingen ret til at arbejde	Ja, målet er, at flygtninge skal blive selvforsørgende hurtigst muligt	
Sociale overførsler	Som asylansøgere	Gældende regler – integrationsydelse, boligydelse m.v.	
Sociale opgaver i øvrigt Udsatte børn, handicappede m.v.	Statsligt	Kommunen har som i dag det samlede ansvar for en helhedsorienteret indsats på det sociale område	
Sundhed	Statsligt. For voksne er tilbud begrænset	Som i dag – det ordinære sundhedssystem	
Ansvar for integrationsprogram, herunder aktivering og virksomhedsrettede tilbud	Målet er ikke integration	Kommunen / jobcenter som i dag, men statslig drift af sprogskole for voksne	Kommunalt som i dag
Ansvar for dagtilbud til børn	Statsligt	Statsligt	Kommunalt som i dag
Sprogskoler. Danskuddannelse for voksne	Begrænset danskundervisning i tilknytning til center	Statsligt	Kommunalt som i dag
Grundskole	Særskilte skoletilbud	Statslige skoletilbud	Kommunalt ansvar. Indslusning i ordinære grundskoler
Ungdomsuddannelse	Unge tilbydes kurser i visse faglig-tekniske fag af betydning for tilbagevenden til hjemlandet	Helt ordinære regler som for andre unge	

Bilag 2. Juridisk vurdering af model 1 'Flygtningelandsby på asylvilkår' i forhold til Danmark internationale forpligtelser

1. Indledning

I dette bilag vurderes, om de væsentligste elementer af modellen for statslige flygtningelandsbyer (model 1) vil kunne gennemføres inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.

Model 1 vedrører flygtningelandsbyer, hvorefter staten etablerer og driver landsbyerne, som vil være beregnet til indkvartering af alle nyankomne flygtninge. Dette vil inkludere personer med konventionsstatus, jf. udlændingelovens § 7, stk. 1, personer med beskyttelsesstatus, jf. udlændingelovens § 7, stk. 2, og personer med midlertidig beskyttelsesstatus, jf. udlændingelovens § 7, stk. 3. Udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter § 7, får tidsbegrænset opholdstilladelse. Tidsbegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1, gives for højst 2 år ad gangen. Tidsbegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2, gives for højst 1 år og efter 1 år for højst 2 år ad gangen. Tidsbegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, gives for højst 1 år og efter 3 år for højst 2 år ad gangen.

Det er endvidere forudsat, at alle aktiviteter – det vil sige undervisning af børn og voksne, eventuelt arbejde m.v. – skal finde sted inden for rammerne af flygtningelandsbyen, herunder at staten varetager alle opgaver og funktioner relateret til de flygtninge, der er boligplaceret i flygtningelandsbyen.

Endelig er det forudsat, at flygtningene som udgangspunkt bliver boende i landsbyen, indtil de kan repatriere til deres hjemlande, uanset om de har økonomiske midler til at bosætte sig på anden vis.

Ifølge modellen skal der være et forbud mod, at flygtninge kan bosætte sig uden for den flygtningelandsby, hvor de er blevet boligplaceret.

2. Danmarks internationale forpligtelser

FN's flygtningekonvention

Flygtningekonventionens bestemmelser vedrører personer, der er omfattet af konventionens definition af en flygtning. I Danmark bliver sådanne personer meddelt konventionsstatus efter udlændingelovens § 7, stk. 1.

Konventionen regulerer bl.a. flygtnings rettigheder. Som udgangspunkt herfor fastlægges det i konventionens art. 7, stk. 1, at bortset fra gunstigere bestemmelser i konventionens øvrige bestemmelser skal staterne indrømme flygtninge samme behandling som den, der indrømmes udlændinge i almindelighed.

Det fremgår således af Flygtningekonventionen, at flygtninge med hensyn til lønnet *beskæftigelse* skal indrømmes den gunstigste behandling, der under samme

forhold indrømmes et fremmed lands statsborgere (art. 17), at flygtninge mht. *selvstændig virksomhed* skal indrømmes en behandling, der ikke er mindre gunstig end den, der under samme forhold indrømmes udlændinge i almindelighed (art. 18), at flygtninge mht. *liberale erhverv* indrømmes en behandling, der ikke er mindre gunstig end den, der under samme forhold indrømmes udlændinge i almindelighed (art. 19), at flygtninge med hensyn til elementær *undervisning* skal indrømmes samme behandling, som den der tilkommer deres egne statsborgere, ligesom flygtninge, med hensyn til anden undervisning end elementær undervisning, skal indrømmes den gunstigst mulige behandling og i alle tilfælde en behandling, der ikke er mindre gunstig end den, der under samme forhold indrømmes udlændinge i almindelighed (art. 22), at *offentlig hjælp og understøttelse* skal ydes på samme vilkår som til landets statsborgere (art. 23), og at staten skal indrømme flygtninge, der lovligt befinder sig inden for deres område, ret til at vælge deres opholdssted og til frit at bevæge sig inden for dens område med forbehold for sådanne bestemmelser, som under samme forhold måtte finde anvendelse på udlændinge i almindelighed (art. 26).

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder en række bestemmelser, der er relevante i forhold til den beskrevne model for flygtningelandsbyer. Det bemærkes, at personer med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1, 2 og 3, er omfattet af disse bestemmelser.

Artikel 1 i 1. Tillægsprotokol til EMRK omhandler beskyttelsen af ejendomsretten. Bestemmelsens anvendelsesområde omfatter efter EMD's praksis også skattefinansierede *sociale rettigheder* i det omfang borgere efter lovgivningen er tillagt ret til det, jf. *sagen Stec og andre v. Storbritannien* (afsagt 5. september 2005).

I henhold til Artikel 2 i 1. Tillægsprotokol til EMRK kan ingen nægtes retten til *uddannelse*. Bestemmelsen sikrer først og fremmest adgang til de uddannelsesinstitutioner, der findes i en stat på et givent tidspunkt.

Retten til *arbejde* er ikke direkte omfattet af konventionen, men som det fremgår af bl.a. dommen i *sagen Sidabras og Dziautas mod Litauen* (afsagt den 27. juli 2004), omfatter artikel 8 om retten til respekt for bl.a. privatlivet, etableringen og udviklingen af bånd til andre mennesker og verden. I den konkrete sag fandt Domstolen, at et vidtrækkende forbud for tidligere KGB-agenter mod at tage arbejde i den private sektor påvirkede de pågældendes privatliv. Domstolen anførte i den forbindelse, at forbuddet havde påvirket deres evne til at udvikle relationer til omverdenen i en meget betydelig grad og har skabt alvorlige problemer for dem i forhold til at tjene til livets ophold med indlysende konsekvenser i forhold til udøvelsen af deres privatliv. Det kan på den baggrund ikke udelukkes, at Menneskerettighedsdomstolen vil finde, at EMRK artikel 8 omfatter retten til arbejde – i hvert fald i forhold til et generelt forbud mod at tage arbejde for personer med et længerevarende lovligt ophold.

Af artikel 2, stk. 1, i 4. tillægsprotokol til EMRK fremgår det, at personer med lovligt ophold i en stat kan færdes frit og frit vælge sit *opholdssted*.

Udøvelsen af denne ret kan alene underkastes begrænsninger, som er i overensstemmelse med loven, og som i et demokratisk samfund er nødvendige af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at opretholde ordre public, for at forebygge forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og frihedsrettigheder, jf. artikel 2, stk. 3 i 4. tillægsprotokol. Der er tale om en udtømmende opregning, som ikke indeholder hensynet til statens økonomiske velfærd.

Efter EMRK artikel 14 skal nydelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder og friheder sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller andet forhold.

Anvendelsesområdet for EMRK artikel 14 er begrænset derved, at bestemmelsen er accessorisk til konventionens øvrige bestemmelser. Det betyder, at bestemmelsen kun kan anvendes sammen med én eller flere af disse bestemmelser. Heri ligger ikke et krav om, at en anden rettighed skal være krænket, men derimod alene et krav om, at den foreliggende situation skal ligge inden for rettighedens anvendelsesområde ("ambit").

Hvis den foreliggende situation ligger inden for en anden bestemmelses anvendelsesområde, herunder fx retten til undervisning (Artikel 2 i 1. Tillægsprotokol til EMRK), retten til at færdes frit og frit vælge sit opholdssted (Artikel 2, stk. 1, i 4. Tillægsprotokol til EMRK) og ejendomsretten (Artikel 1 i 1. Tillægsprotokol til EMRK), indeholder artikel 14 et forbud mod usaglig forskelsbehandling. Efter EMD's praksis indebærer dette, at personer i sammenlignelige situationer som udgangspunkt skal behandles ens, og at forskelsbehandling kun er berettiget, hvis den har et legitimt formål og samtidig står i et rimeligt forhold til dette formål.

Det er på denne baggrund, at modellen skal vurderes.

FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder

FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder inkluderer bl.a. staternes anerkendelse af retten til at arbejde (art. 6), retten til social tryghed (art. 9), retten til en tilstrækkelig levestandard, inklusiv passende mad, tøj og bolig (art. 11), retten til fysisk og psykisk sundhed (art. 12) og retten til uddannelse (art. 13).

FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder.

Denne konvention omhandler bl.a. retten til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted, jf. art. 12.

Herudover indeholder art. 26 et generelt diskriminationsforbud, der – i modsætning til EMRK art. 14 – kan påberåbes også i forhold til rettigheder, der ikke er omfattet af konventionens øvrige bestemmelser.

FN's Konvention om Barnets Rettigheder

FN's Konvention om Barnets Rettigheder indeholder en række bestemmelser af relevans for børns forhold, herunder art. 2, hvoraf det fremgår, at barnet skal beskyttes mod forskelsbehandling, art. 3, der vedrører sikringen af barnets interesser, art. 22, der særligt vedrører flygtningebørn (§ 7, stk. 1) og art. 28 vedrørende retten til uddannelse og forpligtelsen til at gøre grundskolen obligatorisk og gratis.

3. Model for etablering af flygtningelandsbyer set i forhold til de internationale forpligtelser

I det følgende vil de væsentligste vilkår m.v., der efter den beskrevne model tilbydes i flygtningelandsbyerne, blive sammenholdt med Danmarks internationale forpligtelser, primært Flygtningekonventionen og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Bolig:

Modellen: Modellen lægger op til, at personer med opholdstilladelse efter § 7 skal bo i flygtningelandsbyerne, uanset om de har økonomiske midler til at bosætte sig på anden vis. Ifølge modellen skal der være et forbud mod, at flygtninge kan bosætte sig uden for den flygtningelandsby, hvor de er blevet boligplaceret.

Flygtningekonventionen: I henhold til Flygtningekonventionen skal staten indrømme flygtninge, der lovligt befinder sig inden for deres område, ret til at vælge deres opholdssted og til frit at bevæge sig inden for dens område med forbehold for sådanne bestemmelser, som under samme forhold måtte finde anvendelse på udlændinge i almindelighed.

EMRK: I henhold til artikel 2, stk. 1, i 4. tillægsprotokol til EMRK kan personer med lovligt ophold i en stat færdes frit og frit vælge sit opholdssted. Udøvelsen af denne ret kan alene underkastes begrænsninger, som er i overensstemmelse med loven, og som i et demokratisk samfund er nødvendige af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at opretholde ordre public, for at forebygge forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og frihedsrettigheder, jf. artikel 2, stk. 3, i 4. tillægsprotokol. Der er tale om en udtømmende opregning, som ikke indeholder hensynet til statens økonomiske velfærd.

Vurdering: Der ses ikke at være noget til hinder for, at den bolig, personer med opholdstilladelse efter § 7 – svarende til den gældende boligplaceringsordning – tilbydes af det offentlige, er beliggende i en flygtningelandsby.

Et krav om, at de pågældende personer skal tage bopæl i en flygtningelandsby og ikke vil kunne fraflytte denne, vurderes ikke at være foreneligt med EMRK, idet der ikke ses at være fremført et hensyn, som nævnt i art. 2, stk. 3, i 4. tillægsprotokol, der kan begrunde et sådant indgreb. Det bemærkes, at det aktuelle høje antal af personer, der meddeles asyl, ikke i sig selv vurderes at kunne begrunde krav om tvungen indkvartering i en flygtningelandsby.

Et sådant krav vurderes derfor ikke at være foreneligt med art. 2, stk. 1, i 4. tillægsprotokol.

Et ubetinget krav om bopæl i en flygtningelandsby findes endvidere ikke at være forenelig med Flygtningekonventionen for udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 (konventionsstatus).

Arbejde:

Modellen: Modellen lægger op til, at personer med opholdstilladelse efter § 7 ikke skal kunne tage lønnet eller ulønnet beskæftigelse, ligesom de ikke skal kunne udøve selvstændig erhvervsvirksomhed eller udføre tjenesteydelser med eller uden vederlag.

Flygtningekonventionen: I henhold til Flygtningekonventionen skal flygtninge med hensyn til lønnet *beskæftigelse* indrømmes den gunstigste behandling, der under samme forhold indrømmes et fremmed lands statsborgere. For så vidt angår adgangen til selvstændig virksomhed og liberale erhverv gælder, at flygtninge med konventionsstatus skal indrømmes den gunstigt mulige behandling og i alle tilfælde en behandling, der ikke er mindre gunstig end den, der under samme forhold indrømmes udlændinge i almindelighed.

EMRK: Menneskerettighedsdomstolen (EMD) har, som nævnt ovenfor, i visse sammenhænge fundet, at EMRK artikel 8 (om retten til privat- og familieliv) også finder anvendelse vedrørende retten til arbejde. Meget taler for, at EMD vil finde, at et generelt forbud mod at tage arbejde er omfattet af anvendelsesområdet for EMRK artikel 8 i en situation, hvor en udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1-3, har opholdt sig her i landet i en længere periode.

Dette medfører, at en eventuel forskelsbehandling mellem udlændinge, der har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1-3, og andre udlændinge, skal være saglig og proportional.

Herudover indeholder art. 26 i *FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder* et generelt diskriminationsforbud, som vil kunne påberåbes også i forhold, der ligger uden for konventionens anvendelsesområde.

Vurdering: Modellen vurderes ikke at være forenelig med Flygtningekonventionen, som omfatter personer med opholdstilladelse efter § 7, stk. 1.

Meget taler endvidere for, at EMD vil finde, at et generelt forbud vil være omfattet af anvendelsesområdet for EMRK art. 8. I så fald stilles der krav om, at forskelsbehandling mellem denne gruppe og andre udlændinge, skal kunne begrundes sagligt. Der ses ikke at være fremført en sådan saglig grund, idet hensynet til at undgå, at udlændinge, der har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1-3, bliver integreret i det danske samfund, ikke anses for et sagligt hensyn.

Det må derfor antages, at et sådant generelt forbud ikke vil være foreneligt med EMRK artikel 14, jf. artikel 8.

Et generelt forbud mod at tage arbejde for udlændinge med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1-3, vil ikke være foreneligt med artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, idet der ikke ses at være fremført en saglig grund til forskelsbehandlingen mellem denne gruppe og andre udlændinge.

Kontante ydelser

Modellen: Modellen lægger op til, at personer med opholdstilladelse efter § 7 skal modtage ydelser svarende til de ydelser, som asylansøgere modtager i dag, dvs. penge til madudgifter, medmindre der er etableret cafeteriaordninger eller lignende, hygiejneartikler m.v.

Flygtningekonventionen: I henhold til Flygtningekonventionens art. 23 skal en flygtning, der bor lovligt inden for et lands område, indrømmes samme behandling som landets egne statsborgere i forhold til offentlig hjælp og understøttelse..

EMRK: Skattefinansierede sociale ydelser er efter EMD's praksis omfattet af anvendelsesområdet for artikel 1 i 1. tillægsprotokol til EMRK, som omhandler beskyttelse af ejendomsretten. En eventuel forskelsbehandling mellem udlændinge, der boligplaceres i flygtningelandsbyer, og andre udlændinge skal derfor kunne begrundes sagligt og være proportional.

Vurdering: Modellen vurderes ikke at være forenelig med Flygtningekonventionen, idet den vil sætte personer med opholdstilladelse efter § 7, stk. 1, i en betydeligt ringere økonomisk situation end den, der gælder for danske statsborgere.

Der ses endvidere ikke at være fremført en saglig grund til at forskelsbehandle udlændinge, der boligplaceres i flygtningelandsbyer, set i forhold til andre udlændinge, hvorfor forskelsbehandlingen ikke vurderes at være forenelig med EMRK art. 14, jf. art. 1 i 1. Tillægsprotokol til EMRK.

Sundhed

Modellen: Personer med opholdstilladelse efter § 7 vil få dækket udgifter til sundhedsbehandling, hvis der er tale om nødvendig behandling, som er uopsættelig (dvs. behandling, som ikke kan vente) og/eller smertelindrende. En behandling anses for uopsættelig, hvis den ikke kan vente, fordi der er risiko for livsvarige mén, for udvikling eller svær progression af tilstanden, eller for at tilstanden bliver

kronisk. Sundhedspersonalet tilknyttet flygtningelandsbyen vil have adgang til at iværksætte yderligere behandling, fx konsultation hos jordemoder. Børn vil være berettiget til samme sundhedsbehandling som øvrige personer med lovligt ophold.

Flygtningekonventionen: Efter Flygtningekonventionens art. 23 skal en flygtning, der bor lovligt inden for et lands område, indrømmes samme behandling som landets egne statsborgere i forhold til offentlig hjælp og understøttelse. Lægehjælp og hospitalsbehandling er omfattet af begrebet "offentlig hjælp".

FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder: I henhold til artikel 12 i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder anerkender staterne ethvert menneskes ret til at nyde den højst opnåelige fysiske og psykiske sundhed.

FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder: Art. 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder indeholder et generelt diskriminationsforbud, der vil kunne påberåbes også i forhold, der ligger uden for konventionens anvendelsesområde.

Vurdering: Modellen vurderes – for så vidt angår konventionsflygtninge – ikke at være forenelig med art. 23 i Flygtningekonventionen.

For øvrige flygtninge med opholdstilladelse efter § 7, vurderes modellen endvidere ikke at være forenelig med diskriminationsforbuddet i art. 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, idet den vil indebære forskelsbehandling af personer med opholdstilladelse efter § 7, set i forhold til andre udlændinge med lovligt ophold i Danmark, og der ikke ses at være fremført en saglig grund til en sådan forskelsbehandling.

Modellen rejser endvidere spørgsmål i relation til art. 12 i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, som anerkender staterne ethvert menneskes ret til at nyde den højst opnåelige fysiske og psykiske sundhed.

Undervisning (grundskoleundervisning og undervisning af unge og voksne flygtninge):

Modellen: Modellen lægger bl.a. op til følgende:

- at børn i den undervisningspligtige alder skal modtage særskilt tilrettelagt undervisning enten på dansk eller engelsk, ligesom de skal modtage modersmålsundervisning, som skal kunne lette eventuel repatriering til hjemlandet.
- at unge og voksne skal deltage i undervisning i visse faglig-tekniske fag, der forbereder den pågældende til en tilværelse i hjemlandet. Den omtalte undervisning kan være i form af en ungdomsuddannelse.
- at voksne vil modtage begrænset danskundervisning.

Flygtningekonventionen: I henhold til Flygtningekonventionen skal flygtninge med hensyn til elementær undervisning indrømmes samme behandling som den, der tilkommer landets egne statsborgere, ligesom flygtninge med hensyn til anden undervisning end elementær undervisning skal indrømmes den gunstigst mulige behandling og i alle tilfælde en behandling, der ikke er mindre gunstig end den, der under samme forhold indrømmes udlændinge i almindelighed.

EMRK: I henhold til Artikel 2 i 1. Tillægsprotokol til EMRK kan ingen nægtes retten til uddannelse. Bestemmelsen sikrer først og fremmest adgang til de uddannelsesinstitutioner, der findes i en stat på et givent tidspunkt.

Vurdering: Det vil være nødvendigt nærmere at få fastlagt, hvilken undervisning der tænkes tilbudt, for at kunne foretage en endelig vurdering. En undervisning, der i omfang og indhold adskiller sig væsentligt fra den, der tilbydes børn i grundskolen, må antages ikke at være forenelig med Flygtningekonventionen, som omfatter personer med opholdstilladelse efter § 7, stk. 1. Det vil endvidere ikke være foreneligt med Flygtningekonventionen ikke at give disse flygtninge adgang til anden undervisning end elementær undervisning på lige fod med andre udlændinge.

Undervisning vil endvidere være omfattet af anvendelsesområdet for art. 2 i 1. Tillægsprotokol til EMRK. Hvis der sker en forskelsbehandling mellem personer, der har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1-3, og andre personer med lovligt ophold i Danmark, vil denne forskelsbehandling skulle kunne begrundes sagligt, jf. EMRK art. 14. Der ses ikke at være fremført en sådan saglig begrundelse, idet det forhold, at der aktuelt kommer mange flygtninge og flygtningebørn til Danmark, ikke i sig selv findes at kunne udgøre en saglig begrundelse for, at nyankomne flygtningebørn får et undervisningstilbud, der i omfang og indhold adskiller sig væsentligt fra den, der tilbydes børn i grundskolen, eller at nyankomne flygtninge ikke får adgang til landets uddannelsesinstitutioner på lige fod med andre udlændinge med lovligt ophold.

En sådan forskelsbehandling vurderes derfor ikke at være forenelig med EMRK art. 14, jf. art. 2 i 1. Tillægsprotokol.

Sammenfattende vurdering

Den beskrevne model for etablering af flygtningelandsbyer vurderes ikke at være forenelig med Danmarks internationale forpligtelser. Det vurderes således, at der ikke inden for rammerne af EMRK og – for så vidt angår personer med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 – Flygtningekonventionen vil kunne etableres flygtningelandsbyer, hvor personer, der er meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 1-3, forpligtes til at bo. Det bemærkes i den forbindelse, at modellen – i modsætning til i dag vil indebære et forbud mod, at en person med opholdstilladelse efter § 7 kan vælge at bo et andet sted i kommunen eller flytter til en anden kommune. Se de nærmere betingelser herfor i afsnit 2.3.

Det vurderes ligeledes, at det ikke efter Danmarks internationale forpligtelser er muligt at afskære personer med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 fra at modtage sociale ydelser på lige fod med danske statsborgere og andre udlændinge med lovligt ophold i Danmark, idet der dog kan modregnes i ydelserne, hvis vedkommende vælger at tage imod fx tilbud om bespisning.

Herudover vurderes det ikke at være muligt at afskære personer med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 fra at uddanne sig på lige fod med andre udlændinge med lovligt ophold eller at udelukke den pågældende persongruppe fra generelle sundhedsydelser.

Det vurderes endvidere ikke at være foreneligt med Flygtningekonventionen at udelukke personer med konventionsstatus fra arbejdsmarkedet, herunder udøvelse af selvstændig virksomhed og liberale erhverv, og at meget taler for, at det ikke vil være foreneligt med EMRK generelt at udelukke personer med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 fra arbejdsmarkedet – ligesom et sådan forbud ikke kan indføres inden for rammerne af artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder.

Der vil i øvrigt kunne være andre elementer i modellen, herunder i forhold til sociale foranstaltninger og integrationsprogrammet, der vil kunne rejse spørgsmål i forhold til Danmarks internationale forpligtelser.

Bilag 3. Økonomiske konsekvenser

I dette bilag fremgår en overordnet vurdering af de økonomiske konsekvenser forbundet med etableringen og driften af de i rapporten skitserede tre modeller for indkvartering af flygtninge og familiesammenførte.

3.1. Generelle forudsætninger for de økonomiske konsekvenser

Det skal indledningsvis bemærkes, at vurderingerne af de økonomiske konsekvenser er behæftet med betydelig usikkerhed. Det skyldes bl.a., at det på en række udgiftsområder ikke har været muligt – indenfor den tidsmæssige ramme for rapportens udarbejdelse – at opstille præcise budgetteringsforudsætninger.

Det skal endvidere bemærkes, at de økonomiske konsekvenser bl.a. vil afhænge af de konkrete boligenheders samlede størrelse og antallet af beboere, den konkrete geografiske lokalisering af bolighederne, herunder i forhold til eventuelle afledte transportudgifter samt varigheden af den enkelte flygtninges ophold i boligerne.

Taksterne i nedenstående modeller er baseret på helårspersoner med undtagelse af etableringsomkostningerne for boligenhederne, der forudsættes at være en engangsudgift.

3.1.1. Valg af boligløsning

Den økonomiske vurdering på boligområdet tager udgangspunkt i boligløsninger, der er af en midlertidig karakter. Det er således forudsat, at staten ikke skal ind på boligmarkedet og opføre boligbyggeri med et mere langsigtet perspektiv.

De økonomiske vurderinger i relation til boligområdet tager endvidere udgangspunkt i en model med forholdsvis lave etableringsomkostninger. Der er således tale om forholdsvis billige løsninger på kort sigt, hvilket dog samtidig medfører, at byggeriet har en relativ kort levetid og en begrænset alternativ anvendelse.

Der er i de økonomiske konsekvensvurderinger ikke medtaget udgifter til byggegrunde og byggemodning mv.

Det vurderes imidlertid, at udgifterne til en grund med et bebyggelsesareal på ca. 1.500 m² (inkl. tilslutningsafgifter) indeholdende knap 75 boliger på 20 m² (ca. 15 m² nettoareal) vil indebære udgifter på i størrelsesordenen 5 mio. kr.⁶ Det bemærkes, at skønnet over udgifter til tilvejebringelse af grunde til flygtningelandsbyer er behæftet med betydelig usikkerhed. Udgifterne vil variere fra kommune til kommune og vil endvidere afhænge af den konkrete placering i den enkelte kommune.

⁶ Opgjort på baggrund af data fra BOSSINF-STB. Baseret på de gennemsnitlige grundudgifter (inkl. tilslutningsafgifter) for almene familieboliger med tilsagn 2010-2015.

Den vejledende pris for byggemodning af en grund udgør ca. 650 kr. pr. m² grundareal, ekskl. tilslutningsbidrag. En grund på i alt 3.000 m² (bar mark) vil således indebære udgifter på i størrelsesordenen 2,0 mio. kr.⁷

De økonomiske konsekvensberegninger på boligområdet er udarbejdet på baggrund af beregninger foretaget af Rambøll. Der er tale om overordnede skøn, der vil skulle kvalificeres i forhold til en række forhold i forbindelse med valget af konkrete løsninger. For eksempel vil der skulle tages nærmere stilling til antal personer pr. bolig og størrelsen af boligen samt boligstandard.

De økonomiske vurderinger på boligområdet er baseret på samlet indkøb af 50-100 boliger. Rambøll har i den sammenhæng bemærket, at såfremt flere boliger indkøbes samtidig, for eksempel ved et større fælles udbud, forventes priserne at blive reduceret væsentligt.

Det har endvidere været undersøgt, om leje af boligerne i stedet for køb vil være et økonomisk mere rentabelt alternativ. Rambøll har i den forbindelse oplyst, at dette alternativ alene vil være rentabelt ved en forventet levetid for boligløsningerne på op til 3 år. Med en levetid på over 3 år er det mere økonomisk rentabelt at købe boligerne. Der er nedenfor taget udgangspunkt i en model med køb.

3.1.2. Økonomiske konsekvenser forbundet med etablering af boligløsninger

Rambøll har beregnet udgifterne til etablering (køb) og drift af to typer af boligløsninger i form af pavillon-moduler:

- Et-rumsbolig på 15 m² – heraf udgør 5 m² boligens andel af de fælles køkken-, bade-/toilet- og opholdsfaciliteter.
- To-rumsbolig på 30 m² – heraf indgår arealer til eget bad/toilet, køkken og opholdsareal.

Boligtype 1 forudsættes at rumme én voksen, mens boligtype 2 forudsættes at rumme én familie.

Nedenfor fremgår de estimerede anlægs- og driftsomkostninger pr. boligtype.

(kr., 2016-pl)	Etableringsomkostninger (pris pr. m ²)	Årlig driftsomkostning
Boligtype 1 (15 m ²)	90.000 (6.000)	14.639
Boligtype 2 (30 m ²)	261.000 (8.700)	29.277

⁷ Kilde: Rambøll

De økonomiske konsekvenser forbundet med etablering og drift af boliger er i tabel 3.1. opgjort pr. boligenhed. Opgjort pr. person vil udgifterne til etablering udgøre i størrelsesordenen mellem 65.250 kr. (boligtype 2 med to voksne og to børn) til 130.500 kr. pr. person (boligtype 2 med to voksne).

De årlige driftsomkostninger opgjort pr. person vil udgøre i størrelsesordenen 7.320 kr. (boligtype 2 med to voksne og to børn) til 14.639 kr. pr. person (boligtype 1 med én voksen/boligtype 2 med to voksne).

Udgiftsskønnene er baseret på en markedsundersøgelse med pris-estimer fra tre leverandører på ensartede boliger, Rambølls generelle erfaringer og V&S Prisdata⁸ fra 2016.

Følgende forudsætninger ligger til grund for udgiftsestimaterne:

- Boligerne opføres på fuldt byggemodnet grund
- Boligerne overholder gældende lovgivning og bygningsreglement (BR15) m.v. (ingen særlige brandkrav o. lign.)
- Boligerne opvarmes med el og vedligeholdes af ekstern serviceleverandør (rengøring, vedligehold o. lign.)
- Priserne gælder for samtidigt indkøb af 50-100 boliger

Følgende udgifter er ikke indeholdt i priserne:

- Køb/leje af grund
- Omkostninger til byggemodning og tilslutningsbidrag
- Myndighedsgodkendelse⁹
- TV, it-installationer, tyverianlæg og videoovervågning, ADK-anlæg (adgangskontrol) m.v.
- ABA-anlæg (automatisk brandalarm)
- Etablering af udvendige opholdsarealer m.v.
- Hårde hvidevarer og andet løst inventar
- Forsikringer
- Eventuelle særlige myndighedskrav – miljø, m.v.

Det er Rambølls erfaring, at denne type boliger ofte flyttes eller sælges ved anvendelsesophør, hvorfor omkostninger i forbindelse med nedrivning ikke er relevante.

⁸ V&S Prisdata er pristabeller til brug ved udarbejdelse af overslag, tilbud mv. inden for byggesektoren.

⁹ Byggetilladelse koster ca. 60.000 kr. pr. enhed

3.2. Bruttoudgifter ved model 1-3

Tabel 3.2.

Skønnede bruttoudgifter ved model 1-3 (pr. helårsperson)

(kr., 2016-pl)

	Model 1	Model 2	Model 3
Etablering			
Boliger og fællesarealer mv. (ekskl. byggegrund, byggemodning, tilslutning mv.)	80.000-160.000	80.000-160.000	65.000-130.000
Løbende årlige udgifter			
Driftsudgifter til bygninger og fællesarealer, herunder vedligehold, el, vand og varme	9.500-19.000	9.500-19.000	7.500-15.000
Øvrige opholdsrelaterede udgifter	15.000	-	-
Ydelser (voksne)	15.000-115.000	Som i dag	Som i dag
Sundhedsudgifter ¹	26.000-33.000	Som i dag	Som i dag
Aktivering mv.	14.000	Som i dag	Som i dag
Dagtilbud til børn (0-5 år)	42.000 ³	135.000	Som i dag
Sprogskoler, herunder danskuddannelse for voksne	15.000	80.000	Som i dag
Grundskole	120.000	120.000	Som i dag
Ungdomsuddannelse	-	Som i dag	Som i dag
Sociale opgaver i øvrigt ²	170.000	Som i dag	Som i dag

¹I model 1 vil der alene være adgang til det ordinære sundhedssystem i forbindelse med akutte behov og/eller smertelindrende behandling. Øvrige sundhedsudgifter afholdes inden for den fastsatte takst.

²I model 1 tilbydes indkvartering til sårbare personer med alvorligere fysiske eller psykiske lidelser med behov for døgntilsyn og intensiv sundhedspleje. Taksten hertil udgør 170.000 kr. pr. helårsperson udover de ovenfor anførte takster.

³Omfatter i model 1 alene tilbud til børn i alderen 3-5 år.

Anm: Tabellen viser de estimerede bruttoudgifter, og der er ikke indregnet de afledte kommunale besparelser.

Det bemærkes, at der ikke er foretaget en sammenligning af de *samlede offentlige udgifter* forbundet med modellerne. Det skal bl.a. ses i lyset af, at der ikke foreligger særskilte data om kommunernes udgifter på en række områder, idet de er en integreret del af de samlede kommunale udgifter.

Det vurderes, at både model 1 (flygtningelandsbyer på asylvilkår) og model 2 (delt statslig og kommunal drift) vil indebære væsentligt flere offentlige merudgifter end model 3. Det skyldes, at der ved model 3 (uændret drift) er forudsat anvendelse af det ordinære kommunale system, hvorved udgifterne til opgaveløsningen forventes at være mindre.

3.3. Forudsætninger og økonomiske konsekvenser for model 1

Modellen bygger på en forudsætning om, at staten etablerer og driver landsbyer for alle nyankomne flygtninge samt familiesammenførte til flygtningene, der er bosiddende i landsbyerne.

Det forudsættes, at staten opfører og driver flygtningelandsbyerne i en model, der svarer til asylcentersystemet. De økonomiske konsekvensvurderinger – bortset fra

boligområdet – bygger således på de takster, der kendes fra asylsystemet. Der tages udgangspunkt i de fastsatte takster på finansloven for 2016.

Bolig

De økonomiske konsekvenser forbundet med etablering og drift af boliger er baseret på de i afsnit 3.1. beskrevne omkostningerne til boligløsninger.

Det er endvidere forudsat, at der vil skulle etableres bygninger til fællesfaciliteter. Det forventes i praksis at dreje sig om lokaler til undervisning, sundhedsfaciliteter, aktivering mv. Det forudsættes i den sammenhæng, at der ved etablering af 1 m² bolig inkl. boligrettet fællesareal etableres 0,3 m² yderligere fællesareal til 6.000 kr. pr. m².

Etableringen af de fysiske rammer ekskl. byggegrund, byggemodning, tilslutning mv. skønnes at udgøre ca. 80.000-160.000 kr. pr. plads inkl. fællesfaciliteter.

Udgifterne til drift og vedligeholdelse af flygtningelandsbyerne skønnes at udgøre ca. 9.500-19.000 kr. pr. helårsflygtning.

Øvrige opholdsrelaterede udgifter

Modellen forudsætter, at en lang række opgaver skal kunne varetages inden for rammerne af flygtningelandsbyen, og modellen vil have en forholdsvis asylcenterlignende struktur. Det må derfor forventes, at der vil være en række praktiske og administrative opgaver relateret hertil. Til dette fastsættes en årlig takst på ca. 15.000 kr. pr. person til koordination og netværksarbejde mv. i relation til opholdet. Taksten svarer til taksten for opholdscentre i asylinkvarteringsystemet.

Kontante ydelser

De kontante ydelser svarer til ydelserne i asylsystemet. I modellen tages der konkret udgangspunkt i en person, der opholder sig på et "opholdscenter" i "opholdsfasen" (*fase 2*) og modtager kontante ydelser til selvhushold.

Til fastlæggelse af niveauet af de årlige ydelser til en flygtning anvendes nedenstående takster, som asylansøgere modtager.

Tabel 3.3.

Takster for kontante ydelser pr. måned

(kr., 2016-pl)

Ydelse pr. md.

Grundydelse for gifte og samlevende	1.188
Grundydelse for enlige	1.500
Forsørgertillæg pr. barn for barn nr. 1 og 2	2.375
Nedsat forsørgertillæg pr. barn for barn nr. 3 og 4	1.251
Tillæggydelse ved deltagelse i aktivering mv.	875

På baggrund af ovenstående vil en enlig mand uden børn, der deltager i aktiveringen, modtage ca. 28.500 kr. årligt. Der svares ikke skat af beløbet.

En familie bestående af to voksne, der deltager i aktiveringen, og to børn vil samlet modtage ca. 106.500 kr. årligt. Der svares ikke skat af beløbet.

Sundhed

Der tilbydes en sundhedsbetjening, der har til formål at sikre beboerne adgang til nødvendige sundhedsydelser samt sundhedsfremme og sygdomsforebyggelse, herunder for eksempel sundhedsinformation og sundhedspædagogik, som understøtter beboerne i at tage ansvar for egen sundhed. Nødvendige sundhedsydelser omfatter uopsættelig og/eller smertelindrende behandlinger.

Taksten vedrørende almen sundhedsbetjening udgør på et almindeligt opholdscenter i asylindkvarteringssystemet ca. 10.000 kr. pr. helårsperson.

Der er endvidere en forebyggende sundhedsordning for børn og unge i alderen 0-17 år. Ordningen indeholder bl.a. konsultationer hos sundhedsplejerske og læge. Taksten hertil udgør på opholdscentre ca. 7.000 kr. pr. helårsperson.

I asylsystemet er der endvidere udgifter til særlige social- og sundhedsmæssige ydelser, hvor der kræves forudgående godkendelse fra Udlændingestyrelsen, inden behandling eller lignende kan iværksættes, herunder ikke-akut hospitalspleje, længerevarende behandlingsforløb hos speciallæger mv. Taksten hertil udgør på opholdscentre ca. 16.00 kr. pr. helårsperson.

Undervisning og aktivering

Der forudsættes gennemført undervisning og aktivering af asylansøgere fra 17 år og op efter samme model som på asylcentre. Taksten til undervisning og aktivering udgør ca. 14.000 kr. pr. helårsperson.

Dagtilbud til børn

Der er som udgangspunkt ikke tilbud til børn fra 0-2 år. For 3-5 årige tilbydes legestuetilbud. Taksten til legestuetilbud udgør årligt ca. 42.000 kr. pr. person.

Danskundervisning

Det forudsættes, at voksne vil modtage begrænset danskundervisningstilbud på i alt 250 timer. Taksten i asylindkvarteringsystemet til fremrykket danskundervisning udgør pr. gennemført undervisningsforløb 5.465 kr., svarende til ca. 80-100 timer.

På den baggrund fastsættes taksten til danskundervisning i flygtningelandsbyerne til 15.000 pr. person.

Grundskoleundervisning

Der tilbydes undervisnings- og fritidstilbud til børn og unge i alderen 6-16 år. Undervisningen skal foregå på skoler i regi af flygtningelandsbyerne. Taksten til un-

dervisnings- og aktiveringstilbud udgør ca. 120.000 kr. pr. helårsperson på opholdscentre i asylcentersystemet.

Øvrige sociale foranstaltninger

I asylsystemet tilbydes indkvartering på omsorgscentre til sårbare asylansøgere med alvorligere fysiske eller psykiske lidelser med behov for døgntilsyn og intensiv sundhedspleje. Det forudsættes, at der vil være tale om et begrænset antal personer, der vil blive omfattet af de særlige tilbud. Taksten hertil udgør 170.000 kr. pr. helårsperson udover de ovenfor anførte takster.

Boks 3.1.

Økonomiske konsekvenser – model 1

- Etableringen af de fysiske rammer ekskl. byggegrund, byggemodning, tilslutning mv. skønnes at udgøre ca. 80.000-160.000 kr. pr. plads
- Udgifterne til drift og vedligeholdelse af flygtningelandsbyerne skønnes at udgøre ca. 9.500-19.000 kr. pr. helårsperson
- Udgifter til koordination og netværksarbejde mv. i relation opholdet udgør ca. 15.000 kr. pr. helårsperson
- Udgifter til ydelser for én voksen asylansøger skønnes at udgøre mellem ca. 14.300 kr. (sammenlevende uden børn) og ca. 111.800 kr. (enlig forsørger med fire børn).
- Udgifter til sundhedsbetjening skønnes at udgøre mellem 26.000-33.000 kr. pr. helårsperson
- Udgifter til aktivering skønnes at udgøre ca. 14.000 kr. pr. helårsperson.
- Udgifter til dagtilbud til børn skønnes at udgøre 0 kr. for børn i alderen omkring 0-2 år og 42.000 kr. for børn i alderen 3-5 år
- Udgifter til danskundervisning skønnes at udgøre ca. 15.000 kr. pr. helårsperson.
- Udgifter til grundskoleundervisning skønnes at udgøre ca. 120.000 kr. pr. helårsperson

3.4. Forudsætninger og økonomiske konsekvenser for model 2

I denne model har staten ansvaret for finansiering og etablering af boliger med henblik på midlertidig boligplacering af nyankomne flygtninge. Staten vil samtidig få ansvaret for en række af de tilbud til flygtninge og familiesammenførte, som kommunerne i dag har ansvaret for.

En sådan løsningsmodel vil indebære øgede omkostninger i forhold til de eksisterende kommunale tilbud. Baggrunden herfor er, at staten i dag ikke har faciliteter til gennemførelse af den praktiske udførelse og administration af det foreslåede opgavesnit mellem stat og kommune. Det vil således være forbundet med betydelige omkostninger at opbygge en række statslige grundfunktioner på kommunalt niveau, herunder skoler og pasningstilbud. Det forudsættes i den forbindelse endvidere, at der i det statslige regi vil være tale om forholdsvis små enheder. Eksempelvis er der på mange kommunale folkeskoler ca. 500 elever, mens de statslige skoler alene forventes at have et elevgrundlag på i størrelsesordenen 20-50 elever pr. skole.

Det skønnes på den baggrund, at de økonomiske konsekvenser forbundet med statens håndtering af en række af undervisnings- og integrationsrettede opgaver kan være i størrelsesordenen 50 pct. højere end omkostningerne forbundet med den tilsvarende kommunale opgavevaretagelse.

Nedenfor gennemgås de økonomiske konsekvenser af de enkelte elementer, der forudsættes varetaget i statsligt regi.

Bolig

De økonomiske konsekvenser forbundet med etablering og drift af boliger er baseret på de i afsnit 3.1. beskrevne omkostningerne til boligløsninger.

Det er endvidere forudsat, at der vil skulle etableres bygninger til fællesfaciliteter. Det forventes i praksis at dreje sig om lokaler til undervisning, sundhedsfaciliteter, aktivering mv. Det forudsættes i den sammenhæng, at der ved etablering af 1 m² bolig inkl. boligrettet fællesareal etableres 0,3 m² yderligere fællesareal til 6.000 kr. pr. m².

Etableringen af de fysiske rammer ekskl. byggegrund, byggemodning, tilslutning mv. skønnes at udgøre ca. 80.000-160.000 kr. pr. plads inkl. fællesfaciliteter. Udgifterne til drift og vedligeholdelse af flygtningelandsbyerne skønnes at udgøre ca. 9.500-19.000 kr. pr. helårsflygtning.

Dagtilbud til børn

Vurderingen af udgifterne tager udgangspunkt i den gennemsnitlige udgift til en plads i daginstitution på det kommunale område, der udgør i størrelsesordenen 90.000 kr. for børn i alderen 0-5 år eksklusive udgifter til administration og anlægsudgifter. Forudsat at de statslige tilbud vil indebære merudgifter på i størrelsesordenen 50 pct., vil de samlede offentlige udgifter udgøre i størrelsesordenen 135.000 kr. for børn i alderen 0-5 år.

Danskundervisning

Kommunernes udgifter til integrationsprogrammet refunderes inden for et årligt rådighedsbeløb, der i 2016 udgør ca. 75.000 kr. pr. helårsperson til aktive tilbud og danskundervisning. Regnskabstal for 2014 viser, at ca. 70 pct. af rådighedsbeløbet blev anvendt til danskundervisning. Der anvendes derfor i modellen en takst på 52.500 kr. pr. helårsperson tillagt 50 pct. svarende til i alt 80.000 kr. pr. helårsperson.

Grundskoleundervisning

Der er taget udgangspunkt i taksterne til undervisnings- og aktiveringstilbud fra asylsystemet er taksterne fastsat til ca. 120.000 kr. pr. helårsperson på opholdscentre i asylcentersystemet. Det bemærkes dog, at det ikke er nødvendigvis er overensstemmelse mellem de undervisningstilbud, der tilbydes i asylsystemet og i kommunalt regi.

Til sammenligning udgør den gennemsnitlige udgift til en elev i folkeskolen ca. 70.000 kr. pr. helårsperson.

Boks 3.2.

Økonomiske konsekvenser – model 2

- Etableringen af de fysiske rammer ekskl. byggegrund, byggemodning, tilslutning mv. skønnes at udgøre ca. 80.000-160.000 kr. pr. plads
- Udgifterne til drift og vedligeholdelse af boligerne skønnes at udgøre ca. 9.500-19.000 kr. pr. helårsperson
- Udgifter til dagtilbud til børn skønnes at udgøre ca. 135.000 kr. for børn i alderen 0-5 år
- Udgifter til danskundervisning skønnes at udgøre ca. 80.000 kr. pr. helårsperson.
- Udgifter til grundskoleundervisning er skønnes at udgøre ca. 120.000 kr. pr. helårsperson
- Udgifter til kontante ydelser, sundhed og sociale foranstaltninger, aktivering mv. ændres ikke i forhold til de rammer, der er i dag

3.5. Forudsætninger og økonomiske konsekvenser for model 3

I denne model har staten alene ansvaret for finansiering og etablering af boliger med henblik på midlertidig boligplacering af nyankomne flygtninge.

Udgifterne forbundet med etablering og drift af boligerne er baseret på omkostningerne til boligløsninger, der fremgår af afsnit 3.1. Det er ikke forudsat, at der vil skulle etableres yderligere bygninger til fællesfaciliteter.

De forventede udgifter fremgår af nedenstående boks 3.3.

Boks 3.3.

Økonomiske konsekvenser – model 3

- Etableringen af de fysiske rammer ekskl. byggegrund, byggemodning, tilslutning mv. skønnes at udgøre ca. 65.000-130.000 kr. pr. plads
- Udgifterne til drift og vedligeholdelse af boligerne skønnes at udgøre ca. 7.500-15.000 kr. pr. helårsvlygtning
- Udgifter til kontante ydelser, aktivering, undervisning, sundhed og sociale foranstaltninger mv. ændres ikke i forhold til de rammer, der er i dag.

Bilag 4. Særlovgivning og flygtningelandsbyer i 1990'erne¹⁰

Indledning

I dette bilag redegøres der for den særlige ordning, der blev etableret for personer fra det tidligere Jugoslavien i 1992, herunder indkvartering i flygtningelandsbyer.

Krigen i det tidligere Jugoslavien i starten af 1990'erne medførte en stærk stigning i antallet af indrejste spontane asylansøgere til Danmark. I 1992 indrejste således i alt 9.010 personer fra det tidligere Jugoslavien mod 705 personer året før.

På baggrund af bl.a. opfordring fra UNHCR vedtog Folketinget i 1992 en særlov, lov nr. 933 af 28. november 1992 om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. (herefter Jugoslaverloven), der gav personer fra det tidligere Jugoslavien mulighed for midlertidig opholdstilladelse. Denne ordning adskilte sig grundlæggende fra den ordinære integrationsindsats, idet personer fra det tidligere Jugoslavien som udgangspunkt ikke fik asyl, men blev bevilget midlertidigt ophold på vilkår, der i det store hele svarer til asylindkvartering.

Personer omfattet af Jugoslaverloven måtte således i starten ikke arbejde, ligesom undervisning og aktivering tog sigte på tilbagevenden til det tidligere Jugoslavien. For eksempel fulgte grundskoleundervisningen hjemlandets læseplaner og blev gennemført med frivillige lærere, og de pågældende personer var omfattet af udlændingemyndighedernes forsørgelsesforpligtelse. Dette indebar bl.a., at sundhedsopgaver og sociale opgaver som udgangspunkt fulgte det, der gjaldt for asylansøgere.

I december 1992 blev der meddelt midlertidig opholdstilladelse til de første personer fra det tidligere Jugoslavien.

I løbet af 1995 og 1996 blev 17.500 personer fra det tidligere Jugoslavien, hvoraf mange var ankommet i 1992 og 1993, meddelt ophold i Danmark, og overgik herefter til integrationsindsatsen i regi af Flygtningehjælpen og kommunerne.

¹⁰ Indenrigsministeriet: *Udlændinge '96 – En talmæssig belysning af udlændinge i Danmark (kapitel 6)*, 1996

<http://www.statensnet.dk/pligtarkiv/fremvis.pl?vaerkid=1974&reprid=0&filid=4&iarkiv=1#top>

Betænkning om undervisning af asylansøgerbørn, afgivet af en arbejdsgruppe under Udlændingestyrelsen, Betænkning nr. 1322 København 1996. http://www.statensnet.dk/betaenkninger/1201-1400/1322-1996/1322-1996_pdf/searchable_1322-1996.pdf

Dansk Flygtningehjælp: *Verden kom til Danmark. 50 år med flygtninge*, 2006

Lovgivningen om personer fra det tidligere Jugoslavien

Det fremgik af Jugoslaverloven, at regeringen efter aftale med UNHCR eller lignende internationale organisationer kunne invitere et antal særlig nødstedte personer fra det tidligere Jugoslavien til at tage ophold i Danmark med henblik på lægelig behandling eller anden hjælp, som ikke kunne ydes i det område, hvor vedkommende befandt sig. Der var ikke fastsat nogen øvre grænse for, hvor mange gange en opholdstilladelse kunne forlænges. Jugoslaverloven gav endvidere mulighed for, at personer fra det tidligere Jugoslavien, der inden lovens ikrafttræden var indrejst til Danmark og i forbindelse hermed eller senere havde ansøgt om asyl i henhold til udlændingelovens § 7, kunne meddeles midlertidig opholdstilladelse efter loven, såfremt vedkommende på grund af krigshandlinger eller lignende uroligheder i det område, vedkommende ellers kunne vende tilbage til, måtte antages at have behov for midlertidig beskyttelse her i landet. Opholdstilladelsen blev givet for en periode af 6 måneders varighed med mulighed for forlængelse med 6 måneder ad gangen, såfremt beskyttelsesbehovet stadig vurderedes at være til stede. Udlændingemyndighederne kunne i medfør af Jugoslaverloven bestemme, at en asylansøgning ikke skulle færdigbehandles, hvis ansøgeren havde midlertidig opholdstilladelse efter loven, dog således at sagsbehandlingen maksimalt kunne udskydes i to år fra det tidspunkt, hvor beslutningen om ikke at færdigbehandle ansøgningen blev truffet.

Med lov nr. 459 af 30. juni 1993 blev det bestemt, at Jugoslaverloven også skulle finde anvendelse i forhold til spontane asylansøgere indrejst efter Jugoslaverlovens ikrafttræden. Lovændringen gav endvidere mulighed for meddelelse af midlertidig opholdstilladelse til personer fra det tidligere Jugoslavien, der stadig befandt sig i det tidligere Jugoslavien eller i nærområdet hertil.

Lovændringen gav endvidere mulighed for meddelelse af midlertidig opholdstilladelse til personer fra det tidligere Jugoslavien, der stadig befandt sig i det tidligere Jugoslavien eller i nærområdet hertil.

Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 459 af 30. juni 1993, at hvis det umiddelbart måtte stå klart, at en person, der havde ansøgt om flygtningestatus i henhold til udlændingelovens § 7, opfyldte betingelserne herfor, skulle den pågældende, uanset at vedkommende var meddelt midlertidig opholdstilladelse i henhold til loven, stilles på samme måde som personer med opholdstilladelse i henhold til udlændingelovens § 7. I disse tilfælde skulle vedkommende derfor meddeles opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7.

Behandlingen af de første asylansøgninger blev på grund af Jugoslaverloven først påbegyndt i december 1994.

Fristen for udskydelse af asylsagsbehandling for de første midlertidige opholdstilladelser i henhold til Jugoslaverloven udløb som anført i december 1994. Den 12. januar 1995 blev der ved lov nr. 34 af 18. januar 1995 indsat en ny bestemmelse i udlændingeloven (§ 9, stk. 2, nr. 5), hvorefter personer fra det tidligere Jugoslavien, der fik afslag på asyl efter udlændingelovens § 7, fik midlertidig opholdstilladelse.

delse efter den nye § 9, stk. 2, nr. 5, i stedet for som hidtil efter Jugoslaverloven, hvis den pågældende fortsat havde behov for midlertidig beskyttelse. Såvel personer fra det tidligere Jugoslavien med asyl efter § 7 i udlændingeloven, som personer fra det tidligere Jugoslavien med opholdstilladelse efter den nye § 9, stk. 2, nr. 5, i udlændingeloven, blev tilbudt et integrationsprogram og fik adgang til sociale ydelser, uddannelse, arbejdsmarkedet og boliger som andre flygtninge med flygtningestatus.

Etablering af flygtningelandsbyerne til personer fra det tidligere Jugoslavien

I april 1993 vedtog Folketinget beslutningsforslag nr. BSF 91, der opfordrede indenrigsministeren, der på daværende tidspunkt var ressortminister, til at opretholde et aktstykke til Finansudvalget vedrørende etablering af flygtningelandsbyer med plads til 7.000 asylansøgere.

De bygninger, der blev oprettet i flygtningelandsbyerne, skulle være fleksible, således at de kunne nedtages og flyttes efter endt brug. Formålet var, at bygningerne herefter eventuelt kunne indgå i et genopbygningsprogram i det tidligere Jugoslavien, anvendes som flygtningelandsbyer andre steder i verden eller anvendes til andre formål i Danmark. Sammensætningen af flygtningelandsbyerne med en centerbygning og et antal huse til indkvartering af 35 personer i hvert gav mulighed for landsbyer med plads til 105 personer og opefter.

Frem til 1995 blev der i alt oprettet omkring 95 såkaldte § 15-centre med i alt 17.000 beboere. En del af centrene var indrettet i eksisterende faciliteter, mens andre var nyopførte flygtningelandsbyer.

Vilkår i forbindelse med midlertidigt ophold efter Jugoslaverloven

Arbejde

Personer med midlertidig opholdstilladelse efter Jugoslaverloven havde ikke ret til at tage lønnet eller ulønnet beskæftigelse, til at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed eller til med eller uden vederlag at udføre tjenesteydelser. Dette forbud blev gradvist lempet. Med lov nr. 1085 af 22. december 1993 fik de pågældende personer mulighed for dels at udføre opgaver i forbindelse med driften af indkvarteringscentre, dels at deltage i ulønnet humanitært og andet frivilligt arbejde. Ved lov nr. 33 af 18. januar 1995 blev bestemmelsen udvidet til også at omfatte beskæftigelse i forbindelse med særligt tilrettelagt trænings- og arbejdsprogram og lønnet beskæftigelse, såfremt den pågældende stilling havde været udbudt i tre måneder uden at være besat.

Forsørgelse

Persongruppen, der var omfattet af Jugoslaverloven, fik ydelser svarende til ydelserne til asylansøgere. Der blev dog senere indført en særlig aktiveringsydelse.

Skole og undervisning

Børn i den undervisningspligtige alder modtog særskilt tilrettelagt undervisning, ligesom voksne blev tilbudt særskilt tilrettelagt undervisning og kurser i visse faglig-tekniske fag af betydning for tilbagevenden til hjemlandet.

Undervisningen af børn omfattet af Jugoslaverloven havde til formål at opretholde og videreudvikle deres elementære skolekundskaber og færdigheder, således at de ved en kommende repatriering problemfrit kunne indsluses i hjemlandets uddannelsessystem. Børnene skulle derfor primært undervises af frivillige lærerkræfter fra flygtningegruppen efter hjemlandets læseplaner og undervisningsmateriale på særlige børneskoler. Med udvidelsen af personkredsen i forbindelse med ændringen af loven i 1993 steg antallet af børn, der skulle modtage særskilt undervisning, fra ca. 3.500 til ca. 11.000 børn. I marts 1994 var der i alt 54 børneskoler med mellem 9 til 89 elever.

Ved lov nr. 425 af 1. juni 1994 om ændring af lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. indførtes forbedringer af vilkårene for personer fra det tidligere Jugoslavien. Vilårsforbedringerne fik to væsentlige konsekvenser på børneskoleområdet: 1) børnenes timetal i dansk blev udvidet fra 2-3 timer om ugen til 4-5 timer om ugen, og 2) der blev åbnet mulighed for samlæsning med danske klasser i folkeskolen i de kreative-musiske fag i op til 5 timer om ugen. Intentionen bag disse ændringer var at bryde de bosniske børns isolation på centrene.

Bolig

De særskilte indkvarteringscentre blev etableret og drevet af staten, og Direktoratet for Udlændinge kunne bestemme, at personer omfattet af Jugoslaverloven skulle tage ophold på disse centre, uanset om de havde økonomiske midler til at bosætte sig på anden vis. Denne bestemmelse blev ligeledes gradvist udvidet, og med lov nr. 33 af 18. januar 1995 fik de indkvarterede mulighed for efter godkendelse at bo uden for indkvarteringscentre hos en i Danmark fastboende person eller i en bolig godkendt af Direktoratet for Udlændinge.

Familiesammenføring

En person, der havde fået midlertidig opholdstilladelse i medfør af Jugoslaverloven, havde som udgangspunkt ikke mulighed for at få familiemedlemmer her til landet, men der kunne dog meddeles familiesammenføring med nære familiemedlemmer i særlige humanitære tilfælde.

Organisering

Dansk Røde Kors stod for driften af centrene, mens Direktoratet for Udlændinge i samarbejde med Dansk Flygtningehjælp som udgangspunkt havde ansvaret for undervisning af børn samt aktivering af voksne.

Sundhed

Personer, der var meddelt midlertidigt ophold efter Jugoslaverloven, havde ret til sygehusbehandling af de sygdomme eller lidelser, der dannede grundlag for med-

delelsen af opholdstilladelsen. Udgifterne blev afholdt af Sundhedsministeriet. Derudover havde den pågældende persongruppe ret til sygehusbehandling og anden lægelig behandling m.v. af andre sygdomme og lidelser. Udgifterne til denne behandling blev afholdt af Direktoratet for Udlændinge.

3. Erfaringer fra særloven

Særlovgivningen i 1992 blev vedtaget på et tidspunkt, hvor der var betydelig usikkerhed om udviklingen i det tidligere Jugoslavien og muligheden for en hurtig tilbagevenden. Uviklingen i det tidligere Jugoslavien betød, at hovedparten af personer fra det tidligere Jugoslavien med midlertidig opholdstilladelse i Danmark til sidst fik asyl i 1997. De første år var indsatsen og undervisningen udelukkende rettet mod tilbagevenden til Jugoslavien. Resultatet var dermed, at integrationsindsatsen først blev iværksat efter adskillige års ophold i Danmark.

Det har i flere analyser været peget på, at denne venteperiode har haft en negativ betydning for integrationen, og det kan konstateres, at relativt få personer fra det tidligere Jugoslavien over 40 år i dag er i arbejde.

Dansk Flygtningehjælp anså flygtnings lange ophold i de tæt belagte indkvarteringer som en stor psykisk og mental belastning. De fremhævede opnåelse af egen bolig som en hovedforudsætning for et positivt og vellykket integrationsforløb. Derudover gjorde Flygtningehjælpen opmærksom på, at længerevarende centerindkvartering er forbundet med en merudgift i forhold til boligplacering tidligt i forløbet.

Vanskelighederne med utilstrækkelig sprogundervisning, arbejdssøgning og uddannelse skabte ifølge den pågældende persongruppe selv en håbløshed, frustration og bekymring for fremtiden, som har gjort det yderligere vanskeligt at blive integreret på arbejdsmarkedet.

I forhold til skoleundervisningen peger erfaringerne fra Dansk Flygtningehjælp endvidere på en række udfordringer og problemer forbundet med det særlige undervisningstilbud til børn fra det tidligere Jugoslavien i starten af 1990'erne.

For det første var det *i praksis vanskeligt at rekruttere kvalificerede lærere*. Børneskole i Danmark var baseret på medvirken af frivillige lærere fra hjemlandet, der blev ansat på en særlig frivillig kontrakt med Dansk Flygtningehjælp. Ca. 130 ud af de ca. 17.000 personer fra det tidligere Jugoslavien var uddannet som børneskolelærere og havde undervisningserfaring. Herudover rekrutterede Dansk Flygtningehjælp andre voksne, primært bosniere, med en højere uddannelse til at undervise i skolefag med tilknytning til deres uddannelse. Selv om uddannelsesniveaue i den pågældende persongruppe generelt var højt, betød kriterierne for fordelingen af personer fra det tidligere Jugoslavien på landsplan, at der i nogle områder var en fin dækning af læreruddannede flygtninge, medens det i andre områder var meget svært at finde kvalificerede undervisere. Dette sammenholdt med *lokale mangel og for få elever på sammen alder* kunne lokalt medføre, at flere klassetrin

blev samlæst. En anden konsekvens var, at børnene ikke altid modtog fuld undervisning i alle fag.

Endvidere kunne den særstatus, som de frivillige lærere fik, give dem problemer i forhold til resten af flygtningegruppen, ligesom de kunne have traumer, der betød, at det kunne være vanskeligt for dem at have tilstrækkelige ressourcer til at støtte børnene i at bearbejde deres traumatiske oplevelser.

For det andet kunne *forskelle i pædagogisk tradition og kulturelle normer* medføre visse uenigheder mellem de serbo-kroatisk talende lærere og de danske lærere, der var ansat til at varetage danskundervisning, forældrekontakt og andre koordinerende funktioner.

For det tredje opstod der i løbet af perioden en *vis etnisk baseret uenighed om undervisningssproget* blandt forældrene. Undervisningssproget i børneskolerne var i alle de fag, der blev varetaget af frivillige lærere, serbo-kroatisk, som var fællessproget i det tidligere Jugoslavien. I takt med krigens udvikling omdefinerede de nye stater i det tidligere Jugoslavien imidlertid deres sprogpolitik og betegnede dialektale forskelligheder.

For det fjerde var det – efterhånden som krigen fortsatte i det tidligere Jugoslavien, og muligheden for et permanent ophold i Danmark tegnede sig – et udbredt *ønske blandt forældrene at få deres børn i en dansk folkeskole*. Forældregruppen var generelt utilfredse med den særlige skoleordning, som deres børn var omfattet af. Forældrene kom fra et uddannelsessystem, hvor diplomer, karakterer m.v. blev tillagt meget stor værdi, og forældrene var utilfredse med, dels at en del af de frivillige lærere ikke var uddannede lærere, dels at den jugoslaviske børneskole ikke kunne opnå officiel godkendelse af den danske stat.

Den mulighed, som lovændringen i juni 1994 gav for, at skolebørn fra det tidligere Jugoslavien, ud over den bosniske skole, ugentligt kunne deltage i op til 5 timer i folkeskolens undervisning i de praktisk-musiske fag, havde en positiv betydning for børnenes møde med den anderledes danske skolekultur. Derimod havde det efter Dansk Flygtningehjælps vurdering ikke en høj undervisningsmæssig værdi, dels fordi de jugoslaviske børn havde en gæstestatus, dels fordi der ikke havde været etableret den sprogundervisning, som kunne sætte børnene i stand til at deltage fuldt ud i undervisningen.

Bilag 5. Bosniske krigsflygtninge og deres efterkommere – indikatorer på integration

Indledning

I november 2014 offentliggjorde Ankestyrelsen analysen '*Bosniske krigsflygtninge fra medio 90'erne: Fakta om integration, 2014*'¹¹, med hovedtal for, hvordan personer med oprindelse i Bosnien-Hercegovina klarer sig i det danske samfund. Gruppen, der indgår i analysen, omfatter både flygtninge, der kom til Danmark som følge af borgerkrigen i det tidligere Jugoslavien, og efterkommere.

I analysen sammenlignes bosniske krigsflygtninge og efterkommere med personer med henholdsvis dansk oprindelse og den samlede gruppe af indvandrere og efterkommere med ikke-vestlig oprindelse (som har boet i Danmark i mindst 15 år eller er født her) ud fra bl.a. følgende integrationsindikatorer:

- Uddannelse
- Beskæftigelse
- Familiesammenføring
- Pardannelse og civilstatus blandt 18-29 årige

Det fremgår af analysen, at der er betydelige forskelle mellem på den ene side de unge bosniske krigsflygtninge og deres efterkommere (i aldersgrupperne 18-19-årige og 20-24-årige) og på den anden side de ældre bosniske krigsflygtninge i alderen 40-64 år, der var unge eller voksne, da de kom til Danmark i starten af 1990'erne.

Uddannelse

Det fremgår af undersøgelsen, at de unge bosniske krigsflygtninge og deres efterkommere (18-19-årige og 20-24-årige) klarer sig bedre uddannelsesmæssigt end personer med dansk oprindelse. Det har bl.a. vist sig, at andelen af bosniske krigsflygtninge og deres efterkommere, som er i gang med en uddannelse, er større end andelen af personer med dansk oprindelse, og det gælder for begge aldersgrupper. Der er også en større andel af 20-24-årige bosniske krigsflygtninge og deres efterkommere, der har gennemført mindst en ungdomsuddannelse. Særligt de unge bosniske kvinder klarer sig godt.

Beskæftigelse

I forhold til beskæftigelse er der en klar forskel på, hvordan de unge og de ældre bosniske flygtninge klarer sig. De ældre er generelt mere uden for arbejdsmarkedet end gruppen af indvandrere med ikke-vestlig oprindelse og markant mere end personer med dansk oprindelse; 60 pct. af de bosniske krigsflygtninge i alderen 40-64 år står uden for arbejdsmarkedet. Det er en markant højere andel end andelen blandt indvandrere med ikke-vestlig baggrund og personer med dansk oprindelse i samme aldersgruppe. Endvidere er kun 38

¹¹ Ankestyrelsen, '*Bosniske krigsflygtninge fra medio 90'erne: Fakta om integration*', 2014.
https://ast.dk/filer/tal-og-undersogelser/integrationsomradet/bosnieranalyse_endelig.pdf

pct. af de bosniske krigsflygtninge i alderen 40-64 år i beskæftigelse mod 47 pct. af indvandrere med ikke-vestlig oprindelse og 76 pct. af personer med dansk oprindelse i samme aldersgruppe.

Familiesammenføring

Mange af de bosniske krigsflygtninge fik midlertidig opholdstilladelse i Danmark som følge af Jugoslaverloven. Denne midlertidige opholdstilladelse blev efter 2 år permanent. Efter meddelelse af opholdstilladelse til de bosniske krigsflygtninge, blev der ikke observeret særlige stigninger i familiesammenføringer. Derfor er der grund til at antage, at de bosniske familier, i perioden fra 1994-1996, på tidspunktet for meddelelse af opholdstilladelsen, allerede var samlet i Danmark.

Pardannelse og civilstatus blandt 18-29-årige

Det har vist sig, at der er stor forskel på de bosniske krigsflygtninge og deres efterkommeres civilstatus og partners oprindelsesland, hvis man opdeler på aldersgrupper.

Kendetegnende for de ugifte 18-29-årige er, at tæt på hver anden danner par med en person med dansk oprindelse. Der er også en større andel gifte personer i denne aldersgruppe, der har en ægtefælle, der stammer fra Danmark (13 pct.), i forhold til de ældre grupper.