

Evaluering af Dansk Flygtningehjælps varetagelse af rådgivningsopgaven efter repatrieringsloven

Maj 2018



Evaluering af Dansk Flygtningehjælps varetagelse af rådgivningsopgaven efter repatrieringsloven

Oxford Research

Maj 2018

Kontakt

Tobias Bühring, tbu@oxfordresearch.dk

Clara Ellegaard, cee@oxfordresearch.dk

Om Oxford Research

Knowledge for a better society

Oxford Research er en specialiseret videnvirksomhed med fokus på velfærdsområderne og erhvervs- og regionaludvikling.

Oxford Research gennemfører skræddersyede analyser, implementeringsevalueringer og effektevalueringer for offentlige myndigheder, fonde og organisationer i civilsamfundet.

Vi rådgiver også om strategiudvikling, faciliterer udviklingsprocesser og formidler vores viden på undervisningsforløb og seminarer. Vi kombinerer akademisk fordybelse, strategisk forståelse og god kommunikation – på den måde skaber vi anvendelsesorienteret viden, der kan gøre en forskel.

Oxford Research er grundlagt i 1995 og har selskaber i Danmark, Norge, Sverige og Finland. Oxford Research er en del af Oxford Gruppen.

Oxford Research A/S
Falkoner Alle 20, 4.
2000 Frederiksberg C
Danmark
(+45) 33 69 13 69
office@oxfordresearch.dk
www.oxfordresearch.dk

Indhold

1.	Indledning	4
1.1	Om evalueringen	5
1.1.1	Evalueringens datagrundlag og kilder	6
1.2	Læsevejledning	7
2.	Den generelle rådgivningsindsats	8
2.1	Dansk Flygtningehjælps varetagelse af informationsindsatsen	8
2.1.1	Information målrettet udlændinge	13
2.1.2	Information målrettet kommuner & sagsbehandlere	15
2.2	Vurdering af den generelle rådgivningsindsats	16
3.	Den individuelle rådgivningsindsats	19
3.1	Dansk Flygtningehjælps varetagelse af rådgivningsindsatsen	19
3.1.1	Afklaringsfasen	20
3.1.2	Beslutningen	22
3.1.3	Selve repatrieringen	23
3.1.4	Forbliver i Danmark	24
3.2	Vurdering af den individuelle rådgivningsindsats	25
3.2.1	Målgruppens vurdering af kvaliteten af Dansk Flygtningehjælps rådgivningsindsats	25
3.2.2	Kommunernes vurdering af kvaliteten af Dansk Flygtningehjælps rådgivningsindsats	26
4.	Samlet analyse og evaluering	28
4.1	Anbefalinger	29
5.	Bilag	31

1. Indledning

Dansk Flygtningehjælp varetager den generelle informationsindsats og den individuelle rådgivning efter repatrieringsloven.

Formålet med nærværende evaluering er at belyse Dansk Flygtningehjælps varetagelse af rådgivningsopgaven efter repatrieringsloven samt vurdere, hvorvidt varetagelsen lever op til den kontrakt, der er indgået med Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Dansk Flygtningehjælp har været involveret i repatrieringsindsatsen i mere end 20 år og har omfattende erfaring med at rådgive udlændinge, der ønsker at vende tilbage til deres hjemland. Dansk Flygtningehjælp har således haft berøring med flere tusinde repatrierede udlændinge inden for de seneste tyve år.

Dansk Flygtningehjælp har siden 2013 modtaget mere end 4000 henvendelser fra udlændinge årligt. Henvendelserne sker både via telefon, mail og kontaktformularer, mens Dansk Flygtningehjælps rådgivere ligeledes er til rådighed på Borgergade, hvis der skulle være nogen, der henvender sig fysisk.

Årstal	Henvendelser	Nye rådgivningssager	Repatrierede
2013	> 4000	571	393
2014	> 4000	> 654	320
2015	Ca. 4500	626	323
2016	Ca. 4500	559	301
2017	> 5000	630	341

*Tabellen er baseret på opgørelser fra Dansk Flygtningehjælp

Repatrieringsloven har til formål at give udlændinge det bedst mulige grundlag for at beslutte, hvorvidt de ønsker at vende tilbage til deres hjemland og samtidig yde dem støtte, hvis de beslutter at vende hjem. Rådgivningen og vejledningen af udlændinge i forhold til mulighederne for og støtten til at vende hjem har to spor.

Det ene spor er kommunalt. Kommunernes integrationsindsats kan understøtte borgeren i at opøve eller bevare evner, der muliggør at vende hjem til sit oprindelsesland, fx at kunne forsørge sig selv. Det er herudover kommunen, der afgør, om en udlænding er berettiget til repatriering.

Det andet spor omhandler generel information om mulighederne for repatriering samt individuel rådgivning herom. Rådgivningsopgaven er evalueringens genstandsfelt.

Dansk Flygtningehjælp (DFH) varetager den generelle informationsindsats og den individuelle rådgivning. DFH's rådgivningsindsats er tilrettelagt ud fra en kontrakt indgået med Udlændinge- og Integrationsministeriet.

DFH har været involveret i repatrieringsindsatsen i mere end 20 år og har omfattende erfaring med at rådgive udlændinge, der ønsker at vende tilbage til deres hjemland. DFH har således haft berøring med flere tusinde repatrierede udlændinge inden for de seneste tyve år. Evaluering belyser den seneste kontraktperiode, som udløber i år.

1.1 OM EVALUERINGEN

Evalueringens formål er fra Udlændinge- og Integrationsministeriets side formuleret i udbudsmaterialet for evalueringen, som følger:

- *At sikre, at kvaliteten af den individuelle rådgivning og generelle rådgivning- og informationsindsats efter repatrieringsloven lever op til betingelserne i forhold til udbudsmaterialet og det afgivne tilbud*
- *At belyse eventuelle behov for ændringer i eller nye betingelser, der kan stilles til opgavevaretagelsen i forbindelse med et kommende udbud, der vil være egnet til at forbedre rådgivningsindsatsen efter repatrieringsloven*

Formålet indebærer således både en vurdering af kvalitet og kontraktoverholdelse samt analytisk begrundede anbefalinger til ændringer i betingelserne for opgavevaretagelsen fremadrettet. Dansk Flygtningehjælps rådgivningsopgave indgår i et samspil med den kommunale indsats. Vurderingen af indsatsen ansues derfor både ud fra en borgersynsvinkel og ud fra kommunen som samarbejdspartner. Samtidig tager vurderingen af rådgivningsindsatsen højde for de ret forskelligartede elementer i den generelle informationsindsats og den individuelle rådgivningsindsats.

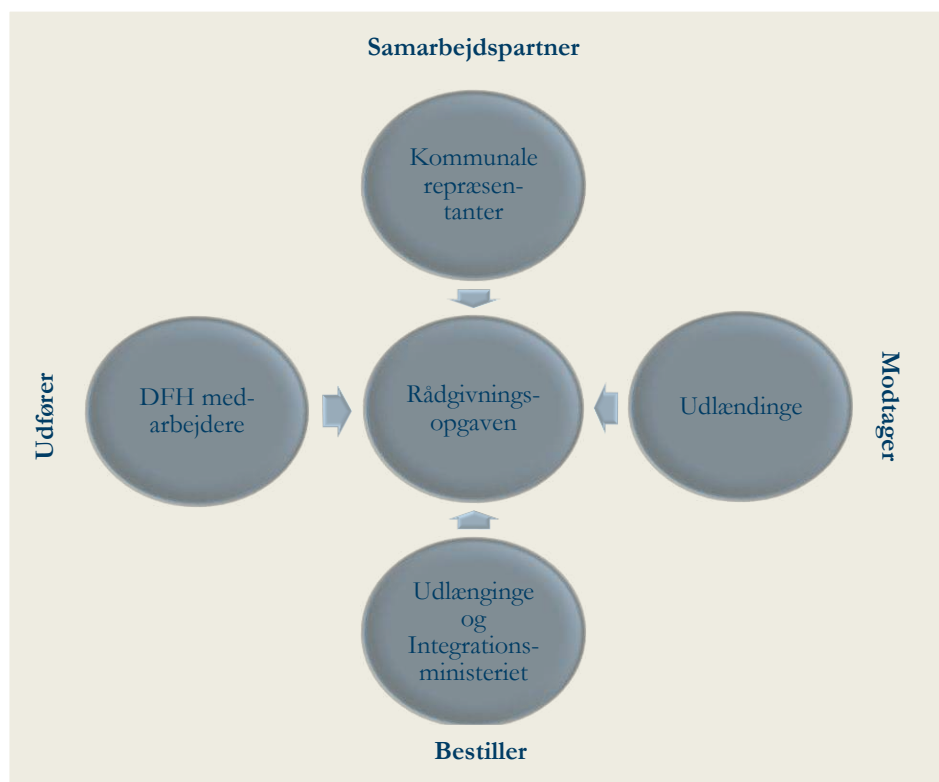
Evalueringen besvarer følgende undersøgelsesspørgsmål:

- Hvordan varetager DHF den generelle informationsindsats?
- Hvordan varetager DHF den individuelle rådgivningsindsats?
- Hvad er målgruppens vurdering af kvaliteten af Dansk Flygtningehjælps rådgivningsindsats?
- Hvad er kommunernes vurdering af kvaliteten af Dansk Flygtningehjælps rådgivningsindsats?
- I hvor høj grad lever Dansk Flygtningehjælps opgavevaretagelse op til deres afgivne tilbud?
- I hvor høj grad lever Dansk Flygtningehjælps opgavevaretagelse op til ministeriets udbud?

1.1.1 Evalueringens datagrundlag og kilder

Evalueringen bygger på analyse af informationsmateriale¹, udbud og tilbud i forhold til varetagelse af rådgivningsopgaven, statusrapporter og interne evalueringsrapporter samt kvalitativ dataindsamling. Den kvalitative dataindsamling har til formål at udfolde fundene i analysen af informationsmateriale og samtidig tilføre forskellige perspektiver herpå. Kilderne i den kvalitative dataindsamling er trianguleret således, at alle vinkler på rådgivningsopgaven repræsenteres. Derfor indgår både den udførende (Dansk Flygtningehjælp) og bestillende (Ministeriet) samt modtageren (udlændingen) og samarbejdspartnerne (kommunen) i evalueringen. På den måde har vi afdækket bredden i de perspektiver, som de relevante aktører har på Dansk Flygtningehjælps opgavevaretagelse. De kvalitative kilder samt antallet af interview fremgår af de to nedenstående figurer.

Figur 1: Kvalitative kilder



¹ Analysen af informationsmateriale er vedlagt i bilag 1

Tabel 1: de konkrete kilder og interview

Antal	Interviewtype	Kilder	Geografi
2	Fokusgruppeinterview	Kommunale medarbejdere	Høje-Taastrup, Glostrup, Albertslund, Brøndby, Frederiksberg, Gladsaxe, Vesthimmerland, Aalborg, Frederikshavn, Mariagerfjord
7	Enkeltmandsinterview	Kommunale medarbejdere	Lemvig, Helsingør, Assens, Egedal, Hedensted, Odense, Ikast-Brande, Helsingør
8	Enkeltmandsinterview	Udlændinge	Iran, Somalia, Tyrkiet, Zambia, Columbia, Irak, Namibia
1	Fokusgruppeinterview	Dansk Flygtningehjælp, medarbejdere (rådgivere)	
1	Enkeltmandsinterview	Udlændinge- og Integrationsministeriet	

Alle de udlændinge, som vi har interviewet, har modtaget rådgivning af Dansk Flygtningehjælp. En del af dem har valgt at repatriere, mens andre har valgt at blive i Danmark. Derudover er enkelte af dem allerede repatrieret og befinder sig således i hjemlandet, mens andre stadig er i Danmark, hvor de pt. venter på, at kommunen træffer afgørelse i deres sag. Interviewene med målgruppen giver et godt grundlag for at evaluere Dansk Flygtningehjælps individuelle rådgivningsindsats, hvorimod de ikke giver grundlag for at kunne evaluere på, hvor godt den generelle informationsindsats når ud til alle relevante udlændinge i målgruppen.

1.2 LÆSEVEJLEDNING

Baggrund og formål med evalueringen fremgår af indeværende kapitel, herunder evalueringens datagrundlag og metoder. Kapitel to omhandler beskrivelse og vurdering af den generelle rådgivningsindsats, mens kapitel tre omhandler tilsvarende for den individuelle rådgivning. Kapitel fire indeholder den samlede analyse samt en række anbefalinger til ændringer og nye betingelser, der kan stilles til opgavevaretagelsen i forbindelse med det kommende udbud.

2. Den generelle rådgivningsindsats

Dansk Flygtningehjælp er i henhold til kontrakten med UIM forpligtet til at gennemføre en generel rådgivningsindsats omkring repatriering. Det indebærer, at de skal fremme, at alle aktører på repatrieringsområdet, herunder udlændinge, kommuner, relevante foreninger og organisationer, relevante ministerier, danske virksomheder og offentligheden i relevant omfang arbejder og samarbejder konstruktivt og er velinformede på repatrieringsområdet. Opgaven er således at understøtte og lette repatrieringsprocessen i bred forstand.

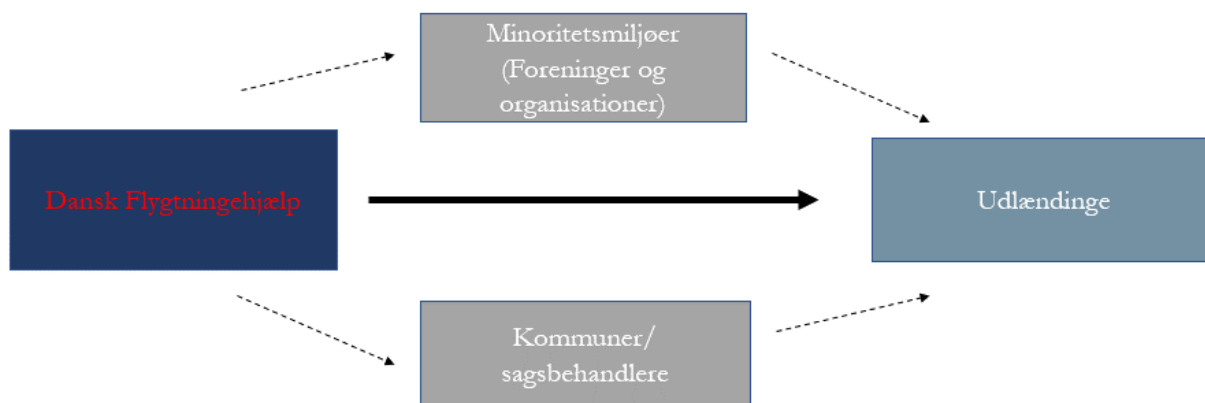
I det følgende præsenteres først en beskrivelse af, hvordan Dansk Flygtningehjælp varetager den generelle rådgivningsindsats og herefter en vurdering af kvaliteten af rådgivningsindsatsen.

2.1 DANSK FLYGTNINGEHJÆLPS VARETAGELSE AF INFORMATIONSSINDSATSEN

Informationsindsatsen er først og fremmest målrettet udlændinge, men samtidig også de kommunale medarbejdere, som forvalter repatrieringssagerne i deres respektive kommuner. Formålet med informationsindsatsen er således todelt. For det første skal arbejdet med den generelle informationsindsats være med til at udbrede kendskabet til og mulighederne for repatriering blandt udlændinge. For det andet handler informationsindsatsen ligeledes om at tilgængeliggøre et udbud af basisinformation for sagsbehandlere og andre relevante aktører, der kan tilgås, når repatrieringssagerne opstår.

Nedenstående figur anskueliggør, hvordan Dansk Flygtningehjælps varetagelse af den generelle informationsindsats udspiller sig i praksis, og hvilke primære aktører som indgår i dette arbejde.

Figur 2: Dansk Flygtningehjælps generelle informationsindsats



Vi kan overordnet skelne mellem tre typer af aktører, som har en vigtig rolle i forhold til formidlingen og forståelsen af den information, som udlændingene modtager omkring repatriering. Det omhandler Dansk Flygtningehjælp, kommuner og sagsbehandlere samt foreninger og organisationer i minoritetsmiljøer. Dansk Flygtningehjælp indsamler viden og udarbejder informationsmaterialer, som enten kanaliseres direkte til målgruppen eller kanaliseres gennem aktører i minoritetsmiljøer i kommunen. Informationen er i udgangspunktet den samme, men formidlingen varierer ud fra den anvendte kanal.

Dansk Flygtningehjælp har udarbejdet en lang række informationsmaterialer. I tabellen på næste side er der en kort beskrivelse af materialerne samt en vurdering af, hvorvidt de imødekommer de forpligtelser, der er i kontrakten med hensyn til generel rådgivning.

Tabellen viser, at materialerne indeholder såvel generel som målrettet information og i høj grad lever op til de krav, der er opstillet i kontrakten samt til de succeskriterier, Dansk Flygtningehjælp har opstillet i deres tilbud.

Tabel 2: Overblik over informationsmateriale

Aktivitet	Hvad omhandler materialet?	Hvilke succeskriterier bidrager aktiviteten til at imødekomme?	I hvor høj grad imødekommer aktiviteten de kontraktlige forpligtelser?
Pjece - "Om repatriering" (2016)	Pjecen er en kort gennemgang af nogle overordnede omstændigheder, man skal være opmærksom på, samt hvilke muligheder og begrænsninger der er forbundet med repatriering.	Aktiviteten understøtter DFH's succeskriterie om at distribuere 1500 pjecer, foldere og film om repatriering årligt. Desuden understøtter aktiviteten DFH's udbud af basisinformation om repatriering.	I høj grad
Pjece - "Om repatriering" (2017)	Pjecen er en kort gennemgang af nogle af de overordnede omstændigheder, man skal være opmærksom på, samt hvilke muligheder og begrænsninger der er forbundet med repatriering.	Aktiviteten understøtter DFH's succeskriterie om at distribuere 1500 pjecer, foldere og film om repatriering årligt. Desuden understøtter aktiviteten DFH's udbud af basisinformation om repatriering.	I høj grad
DFH Pjece - "Om at vende tilbage til Vietnam" (2015)	Pjecen indeholder generelle informationer vedrørende repatriering samt specifik rådgivning målrettet vietnamske flygtninge/indvandrere.	Aktiviteten understøtter DFH's succeskriterie om at distribuere 1500 pjecer, foldere og film om repatriering årligt. Desuden understøtter aktiviteten DFH's udbud af basisinformation om repatriering.	I høj grad
At vende hjem - "Homeward bound - thoughts and feelings about voluntary repatriation" (Engelsk)	Materialet indeholder generelle informationer vedrørende repatriering samt specifik rådgivning målrettet, hvad man kan forvente af tilbagekomsten og mulige overvejelser før man træffer en endelig beslutning.	Aktiviteten understøtter DFH's succeskriterie om at distribuere 1500 pjecer, foldere og film om repatriering årligt. Desuden understøtter aktiviteten DFH's udbud af basisinformation om repatriering.	I høj grad
DFH Film - At vende hjem - "Forberedelsen"	Filmen indeholder generelle informationer vedrørende repatriering i forhold til yderligere informationskilder og muligheden for individuel rådgivning.	Aktiviteten understøtter DFH's succeskriterie i henhold til informationsindsatsen, hvor de bl.a. stræber efter at distribuere 1500 pjecer, foldere og film om repatriering årligt.	I høj grad
DFH Film - At vende hjem - "Beslutningen"	Filmen indeholder generelle informationer vedrørende repatriering samt specifik rådgivning målrettet beslutningen om at repatriere.	Aktiviteten understøtter DFH's succeskriterie i henhold til informationsindsatsen, hvor de bl.a. stræber efter at distribuere 1500 pjecer, foldere og film om repatriering årligt.	I høj grad
DFH Film - "At vende hjem til Vietnam"	Filmen indeholder generelle informationer vedrørende repatriering samt specifik rådgivning målrettet vietnamske flygtninge/indvandrere.	Aktiviteten understøtter DFH's succeskriterie i henhold til informationsindsatsen, hvor de blandt andet stræber efter at distribuere 1500 pjecer, foldere og film om repatriering årligt. Desuden understøtter aktiviteten DFH's udbud af basisinformation om repatriering.	I høj grad
DFH Film "Leaving - Personlig beretning om at repatriere"	Ikke tilgængelig		

DFH Film - "Being back in Afghanistan"	Filmen indeholder generelle informationer vedrørende repatriering samt specifik rådgivning målrettet afghanske indvandrere/flygtninge.	Aktiviteten understøtter DFH's succeskriterie i henhold til informationsindsatsen, hvor de blandt andet stræber efter at distribuere 1500 pjecer, foldere og film om repatriering årligt. Desuden understøtter aktiviteten DFH's udbud af basisinformation om repatriering.	I høj grad
DFH Film - "Being back in Ghana"	Filmen indeholder generelle informationer vedrørende repatriering samt specifik rådgivning målrettet ghanesiske indvandrere/flygtninge.	Aktiviteten understøtter DFH's succeskriterie i henhold til informationsindsatsen, hvor de blandt andet stræber efter at distribuere 1500 pjecer, foldere og film om repatriering årligt. Desuden understøtter aktiviteten DFH's udbud af basisinformation om repatriering.	I høj grad
DFH Film - "Being back in Nigeria"	Filmen indeholder generelle informationer vedrørende repatriering samt specifik rådgivning målrettet nigerianske indvandrere/flygtninge.	Aktiviteten understøtter DFH's succeskriterie i henhold til informationsindsatsen, hvor de blandt andet stræber efter at distribuere 1500 pjecer, foldere og film om repatriering årligt. Desuden understøtter aktiviteten DFH's udbud af basisinformation om repatriering.	I høj grad
DFH Film - "Being back in Serbia"	Filmen indeholder generelle informationer vedrørende repatriering samt specifik rådgivning målrettet serbiske indvandrere/flygtninge.	Aktiviteten understøtter DFH's succeskriterie i henhold til informationsindsatsen, hvor de blandt andet stræber efter at distribuere 1500 pjecer, foldere og film om repatriering årligt. Desuden understøtter aktiviteten DFH's udbud af basisinformation om repatriering.	I høj grad
DFH Film - "Being back in Kosovo" (Serbian version)	Filmen indeholder generelle informationer vedrørende repatriering samt specifik rådgivning målrettet indvandrere/flygtninge fra Kosovo.	Aktiviteten understøtter DFH's succeskriterie i henhold til informationsindsatsen, hvor de blandt andet stræber efter at distribuere 1500 pjecer, foldere og film om repatriering årligt. Desuden understøtter aktiviteten DFH's udbud af basisinformation om repatriering.	I høj grad
DFH Film - "Being back in Kosovo" (Albanian version)	Ikke tilgængelig		
DFH Evalueringsrapport - "At flytte fra ét hjemland til et andet - Oplevelser og erfaringer fra oplysningsindsatsen om repatriering blandt ældre fra Tyrkiet og det tidligere Jugoslavien"	Evalueringsrapporten videreformidler erfaringerne med projektet "Otium i hjemlandet - oplysningsprojektet for de tidligere "gæstarbejdere" fra Tyrkiet og det tidligere Jugoslavien" (2012).	Aktiviteten imødekommer ikke nogen succeskriterier i henhold til dem, der er beskrevet i tilbuddet eller succeskriterierne i henhold til den specifikke informationsindsats.	I høj grad

Tænker du på at vende hjem? - Oplysning til flygtninge og indvandrere om frivillig hjemvenden	Pjecen indeholder generelle informationer vedrørende repatriering samt specifik rådgivning målrettet overvejelser og omstændigheder i forhold til repatriering.	Aktiviteten understøtter DFH's succeskriterie i henhold til informationsindsatsen, hvor de blandt andet stræber efter at distribuere 1500 pjecer, foldere og film om repatriering årligt. Desuden understøtter aktiviteten DFH's udbud af basisinformation om repatriering.	I høj grad
Tilbage til Vietnam (2013) - Evalueringsrapport	Evalueringsrapporten videreformidler erfaringerne med projektet "Tilbage til Vietnam" (2013)	Aktiviteten imødekommer ikke nogen succeskriterier i henhold til dem, der er beskrevet i tilbuddet eller succeskriterierne i henhold til den specifikke informationsindsats.	I høj grad
En fremtid i de kurdiske selvstyreområder i Irak? - Et projekt om afklaringsforløb ved frivillig tilbagevenden (2013) - Evalueringsrapport	Evalueringsrapporten videreformidler erfaringerne med projektet "En fremtid i de kurdiske selvstyreområder i Irak? - Et projekt om afklaringsforløb ved frivillig tilbagevenden" (2013)	Aktiviteten imødekommer ikke nogen succeskriterier i henhold til dem, der er beskrevet i tilbuddet eller succeskriterierne i henhold til den specifikke informationsindsats.	I høj grad
Håndbog til sagsbehandlere	Håndbogen indeholder generelle informationer til kommunale sagsbehandlere vedrørende repatriering samt specifik rådgivning om repatrieringssager i praksis.	Aktiviteten understøtter DFH's udbud af basisinformation om repatriering til kommunale sagsbehandlere og andre relevante aktører.	I høj grad
Om at vende hjem til Thailand	Pjecen indeholder generelle informationer vedrørende repatriering samt specifik rådgivning målrettet vietnamesiske flygtninge/indvandrere.	Aktiviteten understøtter DFH's succeskriterie i henhold til informationsindsatsen, hvor de blandt andet stræber efter at distribuere 1500 pjecer, foldere og film om repatriering årligt. Desuden understøtter aktiviteten DFH's udbud af basisinformation om repatriering.	I høj grad
Særlige forhold om repatriering til det tidligere Jugoslavien	Materialet indeholder generelle informationer vedrørende repatriering samt specifik rådgivning målrettet udlændinge, der ønsker at repatriere til det tidligere Jugoslavien.	Aktiviteten understøtter DFH's succeskriterie i henhold til informationsindsatsen, hvor de blandt andet stræber efter at distribuere 1500 pjecer, foldere og film om repatriering årligt. Desuden understøtter aktiviteten DFH's udbud af basisinformation om repatriering.	I høj grad
Særlige forhold om repatriering til Tyrkiet	Materialet indeholder generelle informationer vedrørende repatriering samt specifik rådgivning målrettet tyrkiske flygtninge/indvandrere.	Aktiviteten understøtter DFH's succeskriterie i henhold til informationsindsatsen, hvor de blandt andet stræber efter at distribuere 1500 pjecer, foldere og film om repatriering årligt. Desuden understøtter aktiviteten DFH's udbud af basisinformation om repatriering.	I høj grad

2.1.1 Information målrettet udlændinge

Dansk Flygtningehjælp arbejder med rådgivningen om repatriering ud fra en filosofi om, at det er udlændingene selv, der skal træffe beslutningen om at vende hjem eller blive i Danmark. Det er et synspunkt, der kommer til udtryk både i deres arbejde med den individuelle rådgivning, men også i høj grad i forhold til den generelle informationsindsats. Den generelle informationsindsats, som Dansk Flygtningehjælp kontinuerligt arbejder med, er det første skridt på vejen henimod dels udlændingenes grundlæggende kendskab til muligheden for at repatriere, dels et øget kendskab til de praktiske- og personlige omvæltninger, en repatriering i udgangspunktet indebærer.

Generel information

Den generelle information skal udbrede det overordnede kendskab til repatriering blandt udlændinge, herunder hvad repatriering betyder, hvad det indebærer at repatriere, og hvordan man indleder en repatrieringssag – det vil sige, hvem man kan kontakte.

En stor del af indsatsen omhandler udarbejdelsen af pjecer, videoer og statistiske opgørelser, som Dansk Flygtningehjælp blandt andet stiller til rådighed via deres hjemmeside. Materialet formidler information omkring en række forskellige relevante emner, herunder den konkrete lovgivning, der er gældende på området. Materialerne beskriver udlændingenes rettigheder i forholdt til repatriering. Det omfatter eksempelvis de overordnede regler i forhold til udbetalingen af ydelser, muligheden for at vende tilbage, når man har repatrieret, hvis man er flygtning kontra indvandrer, samt hvor mange m³ bagage man kan have med sig, når man rejser. En anden del af materialet rækker udover disse formåliteter og fokuserer i højere grad på at informere udlændinge om, hvordan andre udlændinge før dem har truffet samme beslutning, og hvordan de har forberedt sig på hjemrejsen.

Generelt kan det fremhæves, at de kommunale medarbejdere og de udlændinge, som evaluator har været i kontakt med, udtrykker en stor tilfredshed med hjemmesiden og det materiale, som de kan tilgå.

Under et af de to fokusgruppeinterview med kommunalt ansatte, som vi afholdte i forbindelse med evalueringen, gav to deltagere imidlertid udtryk for, at hjemmesiden, hvorfra man kan få adgang til Dansk Flygtningehjælps informationsmateriale om repatriering, til tider opleves uhensigtsmæssig i forhold til den målgruppe, der skal bruge materialet:

Medarbejder 1: Jeg synes, det var lidt svært at finde, faktisk.

Medarbejder 2: Efter de har opdateret hjemmesiden, der giver jeg dig ret i, at det er blevet lidt sværere.

Medarbejder 1: Det er lidt lanpraktisk, men det bør jo være sådan, at man bare taster det ind på nettet, og så dukker det op. Man skal ikke klikke rundt 3-4 gange for at finde en pjeces om repatriering.

Medarbejder 2: Man skal huske, at målgruppen bruger tolk, og mange af dem har svært ved at gebærde sig på nettet.

Medarbejder 1: Hos os har vi det ikke liggende, vi peger borgeren derhen, fordi vi har det der med, at borgeren skal selv. Men når det er så kringlet, må jeg indrømme, at jeg har gjort det for dem – det er min personlige holdning, men det bør ikke være så svært at finde.

(Fokusgruppeinterview med kommunale medarbejdere)

Mens det også påpeges af en kommunal medarbejder, at man gerne så, at Dansk Flygtningehjælp var mere effektive mht. opdateringen af hjemmesiden, når der skete nye ting på repatrieringsområdet:

Der hvor de også halter lige for tiden, det er, når der er ny lovgivning, der kommer. Så er de ikke helt skarpe på at få det på hjemmesiden. Der kan man ikke læse det på hjemmesiden, men kun der hvor det står. Og det er ikke et problem for os, men det er et problem for den enkelte. Nu er det kommet på hjemmesiden, men det tog godt nok lidt tid, synes jeg. (Fokusgruppeinterview med kommunale medarbejdere)

Flere af de kommunale medarbejdere anvender de postkort med QR koder, som Dansk Flygtningehjælp har udarbejdet. De finder det meget nyttigt, at man kan give interesserede udlændinge noget fysisk i hånden, når de har henvendt sig om repatriering.

Målrettet information

Udover den generelle information, som Dansk Flygtningehjælp stiller til rådighed for udlændinge og andre interesserede aktører, har de ligeledes produceret informationsmateriale, der henvender sig til bestemte målgrupper. Det gælder for eksempel de landespecifikke film om at vende hjem (jævnfør tabel 2.1). Der er således tale om et udbud af materiale, der søger at afklare og oplyse om, hvordan det er at vende tilbage til det pågældende land, hvordan man forbereder sig på turen tilbage samt, hvad man kan forvente af sine omgivelser, når man endnu en gang befinder sig i hjemlandet.

Den målrettede information bygger på Dansk Flygtningehjælps samlede erfaring med tidligere repatrieringssager, mens man ligeledes inddrager beretninger fra udlændinge, der enten har repatrieret, overvejer at repatriere eller som har besluttet sig for ikke at repatriere alligevel. Disse beretninger og erfaringer sandsynliggør i højere grad, at de udlændinge, der har en drøm om at repatriere, træffer deres beslutning på et veloplyst, fyldestgørende grundlag. Det er således ikke udlændingen alene, der skal forsøge at overskue alle mulige konsekvenser, de kan trække på Dansk Flygtningehjælps og andre udlændinges erfaringer.

Opsøgende arbejde i minoritetsmiljøer

En central del af det arbejde, som Dansk Flygtningehjælp gennemfører i forhold til informationsindsatsen, ligger i det opsøgende arbejde, som de laver ude i minoritetsmiljøerne. Det kan være oplæg i venskabsforeninger, moskéer, aktivitetsklubber, boligområder mv. Ifølge Dansk Flygtningehjælp selv, er det ofte meget frugtbart at komme ud i minoritetsmiljøerne for at udbrede kendskabet til repatriering samt aflive myter på området, eftersom de fungerer som et direkte talerør ud til bestemte målgrupper. Og som en af medarbejderne fra Dansk Flygtningehjælp giver udtryk for:

er [det] en kunst at komme ind i målgruppen og fortælle dem, at vi ikke er her for at snyde dem. Man skal fortælle dem, som det er (...) Når de drikker te ude i deres netværker, sidder de og drømmer om, hvor meget der ville være nok for dem at få udbetalt, når de rejser tilbage. Vores filosofi er, at vi er der, hvor de er. Vi går altid der, hvor de er i de forskellige foreninger osv.
(Medarbejder, Dansk Flygtningehjælp)

Fordelen ved at bevæge sig ud i de minoritetsmiljøer, hvor den potentielle målgruppe befinder sig, er ifølge Dansk Flygtningehjælp, at det meget ofte har en mere omfattende rækkevidde end andre informationskanaler. Det betyder, at når man kommunikerer informationen ud via disse netværk, så er der en god mulighed for, at informationen når længere ud i målgruppen, end den ellers ville have gjort, hvis man udelukkende havde forholdt sig til informationsindsatsen inden for rammerne af fx hjemmesiden. Det er således også en del af retningslinjerne for informationsindsatsen i kontrakten, at der skal gennemføres opsøgende arbejde i de særlige målgrupper, da den direkte kontakt og dialog er den mest effektive kommunikationsform. Samt at kommunikation i samarbejde med flygtninge og udlændinges egne netværk og nøglepersoner skal prioriteres, da de når langt ud i grupperne, ofte som den primære informationskilde.

2.1.2 Information målrettet kommuner & sagsbehandlere

Dansk Flygtningehjælps varetagelse af den generelle informationsindsats begrænser sig imidlertid ikke udelukkende til udarbejdelsen af informationsmateriale til udlændinge samt det opsøgende arbejde i minoritetsmiljøer. Tilsvarende gør sig nemlig gældende for formidlingen af information mht. repatriering mellem Dansk Flygtningehjælp og de kommunale medarbejdere, der er i berøring med repatrieringssagerne.

Generel information

I de fleste kommuner er der forholdsvis langt mellem repatrieringssagerne. De kommunale medarbejdere, som vi har talt med i forbindelse med evalueringen, vurderer, at de har to-otte sager om året. Med cirka 300 sager om året har den enkelte kommune i gennemsnit tre sager om året. Dette betyder således for mange kommunale medarbejders vedkommende, at de bevæger sig ind på et forholdsvis ukendt territorium, som de ikke nødvendigvis har meget erfaring med, når de begiver sig ud i

repatrieringssagerne i praksis. På baggrund heraf spiller Dansk Flygtningehjælp en central rolle som sparringspartner og rådgiver for de kommunale medarbejdere, hvilket dog særligt kommer til udtryk i forhold til den individuelle rådgivning og derfor udfoldes i næste kapitel. Den generelle information handler således om at udbrede kendskabet til repatriering blandt kommunerne og omfatter den værktøjskasse, som lægges på hjemmesiden i løbet af 2018, samt guides til repatrieringsloven. Derudover tilbyder Dansk Flygtningehjælp løbende kurser, oplæg og temadage.

2.1.2.1 Målrettet information og opsøgende arbejde

Den målrettede information til kommuner foregår primært i forbindelse med konkrete repatrieringssager. Det er kun få af de kommunale medarbejdere, som har bidraget til evalueringen, som har været på kurser eller oplæg. Men de kommunale medarbejdere som har været på temadage eller kurser, afholdt af Dansk Flygtningehjælp, er yderst tilfredse. De fremhæver stor indsigt i særlige lande, som fx Bosnien, hvilket kan hjælpe dem i deres rådgivning af borgere. De nævner også, at møderne er med til at fremme erfaringsudveksling mellem kommunerne.

2.2 VURDERING AF DEN GENERELLE RÅDGIVNINGSSINDSAT

Vurderingen af den generelle indsats bygger på input fra målgruppen og kommunerne, Dansk Flygtningehjælps årlige statusrapporter samt evaluators erfaring fra evaluering af lignende indsatser.

Målgruppen vil primært kunne vurdere den individuelle rådgivning ud fra det forløb, som de selv har været en del af. Deres vurdering handler derfor i høj grad om, hvor svært eller nemt det har været at finde frem til Dansk Flygtningehjælp og muligheden for rådgivning omkring repatriering. De udlændinge, som er interviewet i forbindelse med evalueringen, har fundet rådgivningen på forskellige måder. Et par stykker har googlet sig frem, nogle har hørt om Dansk Flygtningehjælp gennem netværk, og enkelte er blevet henvist af deres bopælskommune. De sidste to måder at finde rådgivningen på kan være et udtryk for, at den generelle rådgivning, her særligt den informerende og den opsøgende rådgivning, virker. Alle interviewede udtrykker, at det har været nemt at finde dem samt finde ud af, hvordan de kan kontaktes. I alle tilfældene er det udlændingene, der har opsøgt viden om repatriering, da de gerne ville undersøge mulighederne for at vende hjem, det er således startet med et ønske om eller en nysgerrighed på, hvordan man kan vende tilbage til sit hjemland. Målgruppen vurderer, at hjemmesiden er anvendelig. Samtidig skal det også nævnes, at der er en vis skævvridning i forhold til dette billede, da evaluator udelukkende har talt med udlændinge, som netop har fundet frem til rådgivningen på den ene eller den anden måde. Denne skævvridning kommer fx til udtryk, når flere af de kommunale medarbejdere udtrykker på deres borgeres vegne, at hjemmesiden som borger kan være svær at navigere rundt på, som det også fremgår af beskrivelsen af opgavevaretagelsen. I flere tilfælde har den kommunale medarbejder måttet hjælpe borgeren rundt på siden for at finde de relevante foldere mv.

Evaluators vurderer, at Dansk Flygtningehjælps opsøgende arbejde blandt målgruppen i minoritetsmiljøerne er af høj kvalitet, det vil sige velinformerende samt tillidsskabende og dermed medvirkende til, at udlændinge rent faktisk har lyst til at henvende sig i forhold til individuel rådgivning. Samtidig vurderer flere af de kommunale medarbejdere, at Dansk Flygtningehjælp er ”de steder, hvor de skal være.” Såfremt Dansk Flygtningehjælp formår at skabe tillid blandt enkelte i et bestemt minoritetsmiljø, overføres det hurtigt via mund-til-mund-metoden til resten af det pågældende miljø. Som med så meget andet forholder den enkelte sig i sit eget netværk, som det kommer til udtryk i citatet herunder.

Dengang Udlændingestyrelsen ændrede min opholdsstatus, så undersøgte jeg deres hjemmeside og snakkede med en fra Somalia, som er rejst tilbage til Somalia, og hørte ham om, hvordan Dansk Flygtningehjælp var, og om de kunne hjælpe mig. (Interview med Udlænding)

De kommunale medarbejdere, som har været på temadage eller kurser afholdt af Dansk Flygtningehjælp, er yderst tilfredse med kvaliteten. De fremhæver stor indsigt i særlige lande, som fx Bosnien, hvilket kan hjælpe dem i deres rådgivning af borgere. Der er også stor tilfredshed med de såkaldte Danmarksturnéer, hvor Dansk Flygtningehjælp i samarbejde med UIM tager rundt og informerer om et emne. De kommunale medarbejdere fremhæver blandt andet de informationsmøder, der har været afholdt om situationen for de somaliere, der står til at miste deres opholdstilladelse. Begrundelsen for den høje tilfredshed fremgår ret eksplicit af følgende dialog blandt kommunale medarbejdere ved en af de afholdte fokusgrupper:

Medarbejder 1: Det møde vi var til her i november, det var helt fantastisk, helt fantastisk. [Rådgiver fra Dansk Flygtningehjælp] var herovre, og så havde de hende fra ministeriet med, der sad og lavede repatrieringsloven, og så var det sådan en orientering, generel orientering og sådan mere specifikt, fordi der skulle behandles et nyt lovforslag, en orientering om det, og det var et super godt møde.

Medarbejder 2: Ja, der kom konkrete eksempler og så kom der nogle plancher og udover plancher, så kom der eksempler på lovene også, hvorfor bruger vi lige præcis de her, og hvilken paragraf bruger jeg som jurist. Det er ikke helt nemt forståeligt, men fik forklaret på sådan en måde, at alle kunne forstå.

Medarbejder 1: Mødet omhandlede mest med de somaliere - nogle der skulle hjem mht. deres klageret, og hvornår de skulle huske at repatriere, hvis de ønskede det.

Medarbejder 2: Og hvornår de skal ansøge om repatriering. Vi har ikke så mange somaliere, (jeg vil sige heldigvis i forhold til det), men det var så dejligt for mig også at lære, hvordan man skal tackle sådan noget - juristerne især - det var rigtig fint.

Medarbejder 1: Ja også at få sat ord på, hvilke lande man kunne repatriere til, ligesom at få en gennemgang af, hvad der er mulighed for.

Medarbejder 2: Og den dynamik der var, og den stemning der var, det har også betydet meget. Også at hun kom med konkrete eksempler.

Medarbejder 1: Også bare det der med, at hende fra ministeriet var med, det sker ikke så tit. Selv efterfølgende måtte vi gerne ringe til hende, så kunne man få rådgivning i forhold til lovgivningen – det var bare genialt.

Medarbejder 2: Og det er lige præcis det, der har skabt den dynamik og den stemning, fordi de var begge to meget, meget engagerede.

Overordnet set er vurderingen fra målgruppen og kommunernes side, at Dansk Flygtningehjælp leverer og ikke mindst målretter information, som understøtter målgruppens repatriering og kommunernes arbejde med at informere om repatriering. Når det sammenholdes med, at Dansk Flygtningehjælps statusrapporter viser, at de har indfriet de succeskriterier, de har opstillet i det afgivne tilbud, er den samlede vurdering fra evaluators side, at den generelle informationsindsats lever op til kontrakten med ministeriet.

3. Den individuelle rådgivningsindsats

Dansk Flygtningehjælp er i henhold til kontrakten med UIM forpligtet til at rådgive den enkelte udlænding om mulighederne for repatriering. Det indebærer, at de skal levere:

- En hurtig og kvalificeret rådgivning med udgangspunkt i den pågældende udlændings situation og ønsker.
- Et fyldestgørende grundlag for at træffe en beslutning om repatriering.
- Bistand til at løse praktiske problemer i forbindelse med repatriering.
- Støtte og vejledning under hele repatrieringsprocessen herunder i muligt omfang også efter ankomsten til hjemlandet.

I det følgende præsenteres først en beskrivelse af, hvordan Dansk Flygtningehjælp varetager den individuelle rådgivningsindsats og herefter en vurdering af kvaliteten af rådgivningsindsatsen.

3.1 DANSK FLYGTNINGEHJÆLPS VARETAGELSE AF RÅDGIVNINGSSINDSATSEN

Der er stor variation i, hvordan et rådgivningsforløb kan se ud. De enkelte rådgivningsforløb tager nemlig udgangspunkt i den enkelte udlænding, og der er stor forskel på, hvor langt de er i deres beslutningsproces. Der er ligeledes stor forskel på udlændingenes tilknytning til Danmark og hjemlandet, og derudover er der stor variation i målgruppen, når det kommer til alder, køn, uddannelsesniveau og socioøkonomisk status samt naturligvis herkomst. Den store variation i målgruppen betyder, at det enkelte rådgivningsforløb er skræddersyet til den enkelte udlænding. Dansk Flygtningehjælp beskriver selv opgaven således:

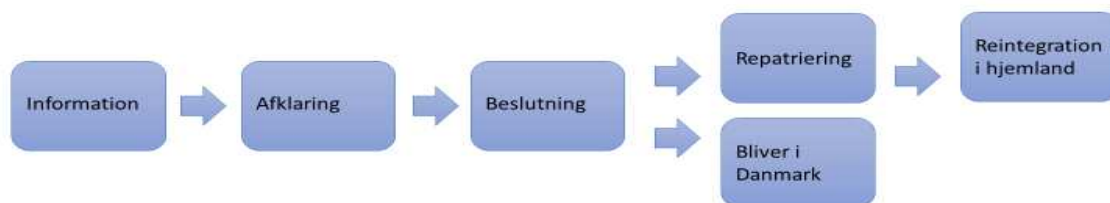
Vores opgave er at varetage den generelle og individuelle rådgivningsopgave. Det gør vi ud fra en filosofi om, at det er dem, der selv skal træffe beslutningen. Jeg tror, jeg taler for os alle sammen, når jeg siger, at vi er her for at hjælpe dem. Og det er under ingen omstændigheder vores opgave at domme dem. Så vi får tit den rolle, hvor vi er dem, de spiller bold op af ift. de her beslutninger. Det er derfor også vores opgave at have et rigtig godt forhold til minoritetsmiljøerne i DK.
(Medarbejder, Dansk Flygtningehjælp)

Som citatet viser, er Dansk Flygtningehjælp inde over mange forskellige led i en beslutningsproces. I nogle tilfælde kan det endda være, at de er med, før udlændingen overhovedet er opmærksom på muligheden for repatriering. Det er beskrevet i afsnittet om den generelle informationsindsats. I den individuelle rådgivning er der som udgangspunkt to måder, Dansk Flygtningehjælp kommer i kontakt

med udlændingene. Enten opsøger udlændingene selv Dansk Flygtningehjælp, eller også bliver de henvist til Dansk Flygtningehjælp af deres kommune.

En repatrieringsproces falder i fem overordnede faser. De fem faser er skitseret i den nedenstående model.

Figur 3: Repatrieringsprocessens fem faser



Dansk Flygtningehjælp er inde over alle de fem faser. Informationsfasen, det vil sige selve det, at udlændingen bliver opmærksom på muligheden for repatriering, er beskrevet i det foregående kapitel. I det følgende vil vi beskrive Dansk Flygtningehjælps rådgivning i de fire øvrige faser.

3.1.1 Afklaringsfasen

I de tilfælde hvor udlændingene henvender sig til Dansk Flygtningehjælp direkte, er Dansk Flygtningehjælp i første omgang en sparringspartner i forhold til beslutningen og mulighederne for repatriering. Første led i den individuelle rådgivningsindsats er afklaring af udlændinges opholdsgrundlag, og således hvorvidt vedkommende overhovedet er omfattet af repatrieringsloven, om de har fortrydelsesret osv. Det sker via Udlændingestyrelsen, hvor Dansk Flygtningehjælp oversender oplysningskemaer for udlændingene, som udlændingene skal udfylde, inden rådgivningen kan finde sted. Når først den grundlæggende ret er på plads, kan den mere subjektive afklaringsproces gå i gang.

I forbindelse med evalueringen har vi interviewet tre udlændinge, der har overvejet repatriering, men har valgt ikke at repatriere. De har alle tre modtaget rådgivning af Dansk Flygtningehjælp.

Rådgivningen fra Dansk Flygtningehjælp har været medvirkende til, at de er blevet afklaret om, hvorvidt de skulle repatriere eller ej. I det ene tilfælde har en udlænding været på rekognosceringsrejse.

Jeg fandt frem til Danske Flygtningehjælp ved at søge på internettet. Jeg tog derover og talte med dem om mine muligheder. Jeg har overvejet at tage hjem, men jeg var usikker på, hvordan situation i mit hjemland var. Jeg spurgte dem, hvad jeg kunne gøre. De fortalte mig om muligheden for at tage på rekognosceringsrejse, og nu har jeg været i [hjemlandet] for at se om jeg føler, at jeg kan beskytte mig selv dernede. Jeg har nu besluttet mig for at blive i Danmark. (Interview med udlænding, oversat til dansk)

I citatet fremgår det, at Dansk Flygtningehjælp er gået i dialog med udlændingen, og at de har hjulpet til en afklaring af, om personen skulle repatriere. De har givet udlændingen et oplyst grundlag ved at oplyse om dennes rettigheder og muligheder. Den pågældende udlænding er, ligesom de øvrige vi har interviewet, meget tilfreds med den hjælp og rådgivning, de har modtaget fra Dansk Flygtningehjælp.

De har gjort et godt stykke arbejde og har hjulpet mig meget. De har hjulpet mig med kontakten til kommunen og givet mig muligheden for at tage til mit hjemland, og se hvordan situationen er der. Jeg er meget taknemmelig. (Interview med udlænding, oversat til dansk)

Afklaringsfasen kan tage lang tid for nogle udlændinge og kortere tid for andre. Nogle udlændinge har blot brug for et enkelt møde, hvor de får afklaret fx lovgivningsmæssige spørgsmål, mens andre har brug for mange møder fordelt over en lang periode. Her handler det oftest både om at få afklaret det praktiske og lovgivningsmæssige, og hvad det vil betyde på det mere personlige plan fx i forhold til familien, som måske fortsat vil være bosat i Danmark.

Vi er også tilgængelige for dem. Det er dem, der bestemmer, hvor lang processen skal være. De kan komme til os, så mange gange de har lyst. (Medarbejder, Dansk Flygtningehjælp)

Variationen i udlændingenes rådgivningsbehov betyder, at det er en udfordring at forudsæ omfanget af ressourcer, som der skal bruges per sag. Samtidig strækker DFH sig langt i forhold til afklaringsfasen. De afviser fx sjældent udlændinge, når de henvender sig, og rådgivningen kan også omhandle emner, som har minimal betydning for afklaringen.

3.1.2 Beslutningen

Det er den enkelte udlændings egen beslutning om repatriering eller ej, der er afgørende. Og det er udelukkende udlændingen selv, som i sidste ende kan tage denne beslutning. Men når først beslutningen skal tages, er det tydeligt, at Dansk Flygtningehjælp gerne vil sikre, at udlændingene virkelig har gennemtænkt deres beslutning og på den måde har et fyldestgørende grundlag for at træffe en beslutning om evt. repatriering. Et eksempel på dette ses her blandt en af de udlændinge, som har valgt at repatriere:

Jeg havde besluttet mig 100 pct. for at repatriere inden jeg talte med Dansk Flygtningehjælp. Men [rådgiveren] blev ved at spørge: "Har du tænkt over det, har du overvejet det, og har du det godt?" Så jeg sagde, jeg er 100 pct., og har besluttet det hele. Jeg er i gang med en mureruddannelse, og det har de også spurgt om mange gange: "Du er i gang med en uddannelse, hvorfor vil du så rejse hjem?" (Interview med udlænding)

Dansk Flygtningehjælp oplever at få flere henvendelser fra udlændinge end tidligere, som er psykisk syge udover dem, som lider af PTSD. Det kan gøre afklaringsfasen svær i forhold til, hvordan rådgiverne skal håndtere udlændingen, men det er særligt svært i forhold til selve beslutningen om at repatriere eller ej. Som en af medarbejderne siger:

Man kan også godt blive i tvivl om, hvorvidt de er i stand til at træffe en beslutning, fordi de er så syge. (Medarbejder, Dansk Flygtningehjælp)

Det kan især være svært at gennemskue, om beslutningen tages på et *fyldestgørende grundlag* i de tilfælde, hvor rådgivningen kun har bestået af en telefonisk rådgivningssamtale. Særligt hvis der anvendes tolk, hvor der kan være nuancer i oversættelsen, der går tabt. Enkelte af de kommunale medarbejdere, der har bidraget til undersøgelsen, har påpeget, at der er tilfælde, hvor udlændinge, der søger repatriering, ikke selv er klar over, hvad beslutningen indebærer. Det er en lille del af alle de udlændinge, der søger repatriering, der ikke opnår et fyldestgørende grundlag, og det er kommunernes vurdering, at det til dels kunne afhjælpes ved at holde rådgivningssamtalerne med fysisk tilstedeværelse fremfor telefonisk.

Jeg tror, der går lidt tabt, fordi mange gange sidder der en tolk, når de snakker med borgeren. Der er en, vi har fået papir på tre gange, de er ikke kommet hjem endnu, fordi de fortryder altid i sidste øjeblik. Og det kan godt være, at nogle af de sprogbarrierer der er imellem os, når man ikke sidder overfor personen, der har med det at gøre. Men det er svært, fordi de har jo ikke folk

herovre [i Jylland. Red.]. Og der tror jeg, at der er noget, der går tabt i telefonen. (Fokusgrupppeinterview med kommunale medarbejdere)

Flere af udlændingene selv fremhæver også, at de godt kunnet have tænkt sig fysiske fremfor telefoniske møder. Medarbejderne i Dansk Flygtningehjælp er også opmærksomme på, at det fysiske møde som oftest er bedre generelt og for nogle målgrupper helt nødvendigt. Der er dog ikke ressourcer til, at alle samtaler kan gennemføres som et fysisk møde i hele landet.

Overordnet set er det både forventningen og opfattelsen blandt de kommunale medarbejdere, at langt størstedelen af de udlændinge, der søger repatriering, har taget deres beslutning på et oplyst grundlag. Dansk Flygtningehjælp lever således op til de kontraktlige forpligtelser på det parameter.

3.1.3 Selve repatrieringen

Når beslutningen er truffet, er det Dansk Flygtningehjælps opgave at hjælpe med at få sagen igennem. Her har de en opgave over for den enkelte udlænding, hvor de i nogle tilfælde hjælper med forskellige praktiske ting. Det kan være kontakt til ambassaden omkring udstedelse af pas, rejsedokumenter fra hjemlandets myndigheder eller andet, da kommunerne kun har begrænset erfaring med at skaffe visum. Men opgaven ligger i denne fase særligt i forhold til kommunerne:

Vi ser det som vores opgave at lette deres arbejde, fordi det er en nicheopgave for dem, som de ikke har mange sager med. (Medarbejder, Dansk Flygtningehjælp)

Dansk Flygtningehjælp udformer en beskrivelse af det forløb (som minimum en rådgivningssamtale), som Dansk Flygtningehjælp og udlændingen har været igennem. Beskrivelsen indeholder information om udlændingens motivation for repatriering og overvejelser omkring det, udlændingens rettigheder i forhold til loven, og hvorvidt de har fortrydelsesret eller ej. Udlændingen får ligeledes en kopi af brevet. Men brevet er primært målrettet kommunen, som grundlag for at de kan arbejde videre med sagen. De fleste kommunale medarbejdere, som er interviewet i forbindelse med evalueringen, udtrykker stor tilfredshed med disse beskrivelser, som de omtaler som meget grundige med relevant information. Medarbejderne lægger vægt på, at Dansk Flygtningehjælp har et videngrundlag og en faglig indsigt i såvel udlændingenes situation som lovgivningen, der er med til at kvalificere kommunernes myndighedsudøvelse.

Vi skal som kommune ikke sidde og vejlede om noget, vi ikke har forstand på. Så det er meget af det vi laver, når der kommer noget konkret, så henviser vi til DFH, så de kan få den rette

vejledning, så man ikke sidder og lover noget, man ikke kan holde. (Interview med kommunal medarbejder)

I forlængelse af ovenstående citat bliver det påpeget fra kommunernes side, at Dansk Flygtningehjælps arbejde bidrager til, at der er en ensartet og kvalificeret sagsbehandling på tværs af kommunerne. Det bidrager på den måde også til, at den enkelte udlændinges retssikkerhed opretholdes. Som central aktør er Dansk Flygtningehjælp også med til at indsamle og sprede erfaringer mellem kommunerne.

Vi har løbende kontakt med dem. Det er, hvis vi har tvivlsspørgsmål om et eller andet. For de sidder jo med ekspertisen og indsamler erfaringer fra andre kommuner. Hvis jeg ringer over og siger, jeg har det og det problem, kan de henvide til kommuner, der har siddet med samme problem. Det kan også være, at de stiller et spørgsmål ind i ministeriet, eller at de har noget på bedding i forhold til lovforslag. (Interview med kommunal medarbejder)

I citatet nævner den kommunale medarbejder, at Dansk Flygtningehjælp også stiller spørgsmål til ministeriet og formidler lovgivning. På den måde ligner Dansk Flygtningehjælps rolle den rolle, som en styrelse har på andre politikområder. Det er imidlertid vigtigt, at det står klart for kommunerne, at Dansk Flygtningehjælp ikke er en myndighed.

Både Dansk Flygtningehjælp og flere af kommunerne nævner det som en udfordring i forhold til samarbejdet. Dansk Flygtningehjælp er ikke en myndighed og har derfor ikke adgang til udlændinges sager, men kan udelukkende målrette deres rådgivning og vejledning ud fra det, den enkelte fortæller. Det kan betyde, at udlændingen ikke har fortalt ting, som har betydning for deres rettigheder under loven og derfor kan have en anden forestilling om forløbets udfald, end det er muligt for kommunen under loven. Det kan for eksempel være straffe, der ikke er afsonet eller behandlingsdomme, hvor behandlingen ikke er gennemført. Det kan handle om forsørgelsesgrundlaget eller udlændingens længerevarende ophold i hjemlandet. I den forbindelse er en enkelt kommune meget utilfreds med Dansk flygtningehjælps varetagelse af rådgivningsopgaven og har i flere tilfælde en opfattelse af, at sagerne ikke er undersøgt tilbundsående nok, idet der ikke er lovhjemmel til at gøre det, som de opfordrer kommunen til at gøre. Dette er netop et eksempel på, at Dansk Flygtningehjælp opfattes som en myndighed snarere end en rådgivningsinstans.

3.1.4 Forbliver i Danmark

Både Dansk Flygtningehjælp, kommunerne samt ministeriet vurderer, at den afklaring, som et repatrieringsforløb kan afstedkomme for de udlændinge, som vælger at blive i Danmark, kan have en positiv virkning på deres tilværelse i Danmark og dermed styrke deres integrationsindsats. Det kan

være medvirkende til, at udlændingene ser deres ophold i Danmark som permanent og ikke som en midlertidig situation, og dermed i højere grad skaber sig et liv i Danmark. Det kommer fx til udtryk i et af de interview med en udlænding, som er gennemført i forbindelse med evalueringen. Her efter-spørger vedkommende mere hjælp i forhold til i højere grad at blive integreret i det danske samfund, hvor han er lidt i tvivl om, hvis opgave det er.

3.2 VURDERING AF DEN INDIVIDUELLE RÅDGIVNINGSSINDSATS

Kvaliteten af den individuelle rådgivningsindsats kan være svær at måle, da det kun er Dansk Flygtningehjælp selv, der har det fulde overblik over indsatsen. Evaluator kan dog få et indblik i kvaliteten ved at inddrage målgruppen og kommunernes perspektiv på rådgivningsindsatsen.

3.2.1 Målgruppens vurdering af kvaliteten af Dansk Flygtningehjælps rådgivningsindsats

Målgruppen vurderer først og fremmest kvaliteten ud fra, om Dansk Flygtningehjælp har hjulpet dem til at blive afklaret om repatriering.

Som det også fremgår i beskrivelsen af opgavevaretagelsen, er der en udbredt tilfredshed med rådgivningsindsatsen. De udlændinge, som vi har været i kontakt med, har alle haft et godt forløb med Dansk Flygtningehjælp. De lægger vægt på forskellige ting i deres vurdering, men først og fremmest bliver det fremhævet, at Dansk Flygtningehjælp er gode til at sætte sig i målgruppens sted. Der er en grundlæggende god forståelse for den enkelte udlænding, hvilket er med til at understøtte et tillidsfuldt forløb.

Jeg har snakket med flere fra min kommune. De kan hjælpe, men jeg føler mig mere tryk ved Dansk Flygtningehjælp end min kommune. De er også søde og rare i kommunen, men for mig personligt vil jeg hellere snakke med Dansk Flygtningehjælp. (Interview med udlænding)

Tilliden kommer blandt andet til udtryk ved, at Dansk Flygtningehjælps medarbejdere har fuldmagt til bankkonti i Danmark for en af de udlændinge, der er repatrieret, og for en anden har fået fuldmagt til at håndtere vedkommendes børns opholdstilladelsessager hos Udlændingestyrelsen. Når vi spørger direkte til den hjælp, de har fået, er flere af udlændingene også fulde af lovord.

Jeg takker alle dem for, at de har hjulpet mig. De har virkelig hjulpet mig, især [medarbejder]. De er meget, meget hjælpsomme. Jeg har kun gode minder, intet dårligt, kun det gode. (Interview med udlænding)

3.2.2 Kommunernes vurdering af kvaliteten af Dansk Flygtningehjælps rådgivningsindsats

Kommunerne vurderer først og fremmest kvaliteten på, om det hjælper dem til at skabe en god, korrekt og rettidig sagsbehandling. Interviewene med kommunerne viser, at der er en række faktorer, som er afgørende for deres vurdering af kvaliteten.

Tilgængelighed og responstid er alfa omega i forhold til kommunernes vurdering, hvorvidt medarbejderne er til at få fat på, og hvor lang tid der går ved forespørgsler. Kommunerne udtrykker, at rådgiverne generelt er yderst tilgængelige, hurtigt vender tilbage og er gode til at prioritere, da de altid vender hurtigt tilbage i hastesager. Det gælder også, selvom henvendelserne kommer uden for normal arbejdstid. Der er dog sket en ændring på det seneste, som det fremgår af følgende citat:

De skulle være nogle flere derovre, for de er sårbare. Det viser sig, når der er nye ændringer, som skal implementeres. Det er også, når de bliver ramt af sygdommeldinger. De plejer at kunne følge med, når vi sender sager ind. Det kan de ikke lige nu, der er lang ekspeditionstid, det kan vi mærke i kommunerne. Der er heller ikke tid til at opdatere værktøjskassen, som er meget vigtig for os i kommunerne. Jeg er ikke i tvivl om, at det er travlhed der. (Interview med kommunal medarbejder)

Dansk Flygtningehjælps faglighed i rådgivningen er desuden et yderst vigtigt parameter for kommunerne. Her vurderer langt størstedelen af kommunerne, at de oplysninger, der kommer fra Dansk Flygtningehjælp er korrekte og stringente, hvilket også er et udtryk for høj kvalitet. Som det også fremgår i beskrivelsen af opgavevaretagelsen, vurderer de kommunale medarbejdere, at Dansk Flygtningehjælp har det videngrundlag og den faglige indsigt, som er nødvendig for at sikre en høj kvalitet i rådgivningen. Enkelte kommuner opfatter kvaliteten som lavere, da de vurderer, at sagerne ikke er undersøgt tilbundsgående nok. Evaluator vurderer imidlertid, at det primært skyldes opfattelsen af Dansk Flygtningehjælp som værende en myndighed med samme adgang til data, som kommunerne selv, hvilket ikke er tilfældet. Dansk Flygtningehjælp har udelukkende viden fra udlændingen selv og kan ikke krydstjekke oplysninger.

Dansk Flygtningehjælp tager udgangspunkt i den enkelte udlændinges situation og ønsker og går samtidig langt for at opnå dette for den enkelte. Det betyder også, at de sikrer udlændinges retssikkerhed og på den måde kan opfattes som værende primært på udlændingenes side. Kommunerne generelt oplever dette som uproblematisk, og en medarbejder roser Dansk Flygtningehjælp for dette, som det fremgår af nedenstående citat:

De borgere som har fået rådgivning, de giver udtryk for, at de føler, at Dansk Flygtningehjælp ikke agerer myndighed over for dem, men som en stærk bisidder, der taler deres sag. Og det er en kunst. Det skal de også have ros for. (Fokusgruppeinterview med kommunale medarbejdere)

En enkelt kommune er derimod af den opfattelse, at det er problematisk, at rådgivningen af de borgere, der ønsker repatriering, ikke er neutral og upartisk, idet kommunen i flere tilfælde har oplevet, at der på oplyst grundlag ikke er lovhjemmel til at gøre, som Dansk Flygtningehjælp opfordrer kommunen til.

Kommunerne skulle varetage repatrieringsopgaven uanset, om Dansk Flygtningehjælp yder rådgivning af en høj kvalitet. En anden måde at vurdere kvaliteten af Dansk Flygtningehjælps varetagelse af rådgivningen er således ved at forestille sig, hvilket arbejde kommunerne selv skulle gennemføre, hvis Dansk Flygtningehjælps varetagelse ikke var tilstrækkelig eller med høj nok kvalitet. Her vurderer kommunerne, at det ville lægge en stor arbejdsbyrde på kommunerne, som det fremgår af nedenstående citat:

Medarbejder 1: Hvis alle kommuner skulle opbygge sådan en ekspertise og relationer fx til udbetaling Danmark, så ville det tage rigtig lang tid. Der er oplysningskampagner, vedligeholdelse af hjemmesider – puba...

Medarbejder 2: Jeg tror, at man ude i kommunerne ville være nødt til at oprette enheder. Jeg tror, at det ville blive en kerneopgave. Selvom vi kun har 4,5,6 sager om året, så ligger der rådgivning og andre opgaver, der ville tage rigtig lang tid.

Medarbejder 3: Jeg tror, at der ville være færre, der kom hjem, hvis kommunerne stod for det.
(Fokusgruppeinterview med kommunale medarbejdere)

På trods af enkelte kritikpunkter er det gennemgående i kommunernes vurdering, at Dansk Flygtningehjælp løfter opgaven med høj kvalitet i rådgivningen og med høj fleksibilitet og forståelse for kommunernes perspektiv.

4. Samlet analyse og evaluering

Overordnet kan evaluator konkludere, at Dansk Flygtningehjælps opgavevaretagelse i høj grad lever op til både ministeriets udbud samt deres afgivne tilbud. Desuden at opgavevaretagelsen er tilrettelagt hensigtsmæssigt fra Dansk Flygtningehjælps side og gennemføres med høj kvalitet både i forhold til den generelle og den individuelle rådgivning.

I forhold til den generelle informationsindsats er vurderingen på baggrund af den indsamlede data, at Dansk Flygtningehjælp i høj grad lever op til:

- at fremme og informere om kurser m.v., der kan kvalificere til og forberede en bæredygtig repatriering, initiativer i hjemlandet, der kan understøtte reintegration, samt andre relevante initiativer på området.
- at formidle oplysninger om lovgrundlag, projekter, uddannelsesmuligheder m.v. i Danmark, som har betydning for repatriering, fremme af kommunal aktivering i relevant omfang understøtter repatriering, samt formidle oplysninger til kommunale sagsbehandlere, projektmagere og andre interesserede parter for at styrke forståelsen for udlændingens situation og for at fremme lokale aktiviteter både i Danmark og i andre lande, der kan understøtte en bæredygtig repatriering med selvforsørgelse for den enkelte.
- at oplysninger om repatriering ikke alene er tilgængelige, men også når ud til de interesserede personer og aktører.
- at statistiske oplysninger, månedlige rapporter, notater og lignende er offentligt tilgængelige.

I forhold til den individuelle rådgivning er vurderingen på baggrund af den indsamlede data, at Dansk Flygtningehjælp i høj grad leverer:

- En hurtig og kvalificeret rådgivning med udgangspunkt i den pågældende udlændings situation og ønsker.
- Et fyldestgørende grundlag for at træffe en beslutning om repatriering.
- Bistand til at løse praktiske problemer i forbindelse med repatriering.
- Støtte og vejledning under hele repatrieringsprocessen herunder i muligt omfang også efter ankomsten til hjemlandet.

Evaluator vurderer en række parametre som afgørende for Dansk Flygtningehjælps varetagelse af rådgivningsopgaven samt kvaliteten af varetagelsen. Størstedelen af disse parametre understøtter opgavevaretagelsen positivt, mens et enkelt parameter indvirker negativt på opgavevaretagelsen.

- Tillid mellem udlændinge og rådgivere.

- Dansk Flygtningehjælp formår at skabe en tillidsfuld relation til de udlændinge, de rådgiver. Det danner et godt udgangspunkt for både afklaring om repatriering og den efterfølgende sagsbehandling.
- DFH er ude i de minoritetsmiljøer, hvor de bør være.
 - Ifølge kommunerne er Dansk Flygtningehjælp gode til at være til stede i etniske minoritetsmiljøer. Det er med til at dræbe myter om repatriering og er en yderst hensigtsmæssig kanal til at oplyse udlændinge om repatriering.
- Dansk Flygtningehjælp har et solidt videngrundlag om lovgivningen.
 - De kommunale medarbejdere trækker i høj grad på Dansk Flygtningehjælps viden i deres sagsbehandling. Det er med til at sikre en ensartet sagsbehandling på tværs af kommunerne.
- Dedikerede og fleksible medarbejdere, som gør en ekstra indsats for at skabe så gode repatrieringsforløb som muligt.
 - Medarbejdernes høje tilgængelighed og hurtige respons er afgørende for både udlændinge og kommunernes vurdering af kvaliteten af rådgivningen.
 - I de seneste måneder har de kommunale medarbejdere oplevet, at medarbejderne i Dansk Flygtningehjælp har været mindre tilgængelige end tidligere. Det er med til at understrege, hvor vigtig tilgængeligheden er, for at kommunerne oplever en høj kvalitet i rådgivningen.
- Dansk Flygtningehjælp opleves som en god samarbejdspartner til ministeriet.
 - Der er en fælles forståelse af rådgivningsopgaven, og Dansk Flygtningehjælp og ministeriet kommunikerer løbende om udviklingen på området. Dansk Flygtningehjælp indtager til en vis grad den rolle, som en styrelse har på andre politikområder.
- Dansk Flygtningehjælps rolle er uklar.
 - Dansk Flygtningehjælp kommer til at fremstå som en styrelse og dermed en myndighed for nogle kommuner. Det er dog vigtigt, at kommunerne i den forbindelse er klar over, at Dansk Flygtningehjælp er en rådgivende instans og ikke en myndighed, da dette kan give misforståelser i samarbejdet mellem kommune og Dansk Flygtningehjælp.
 - Det kan også være forvirrende for udlændingene, hvilken rolle Dansk Flygtningehjælp har. Det skyldes dels, at Dansk Flygtningehjælp også varetager andre opgaver end repatriering, dels er navnet misvisende for de udlændinge, der ikke har flygtningestatus og dels på grund af det tætte samarbejde mellem kommunerne og Dansk Flygtningehjælp.

4.1 ANBEFALINGER

På baggrund af evalueringens analyser og konklusioner har vi udledt en række anbefalinger til ændringer og nye betingelser, der kan stilles til opgavevaretagelsen i forbindelse med det kommende udbud.

1. I den kommende kontraktperiode bør der arbejdes på, at kommunerne i højere grad har forstået, hvad varetagelsen af rådgivningsopgaven indebærer. Det er vigtigt, at kommunerne forstår, at leverandøren af rådgivningen ikke er en myndighed og qua dette, at kommunerne har en forståelse for, hvordan leverandøren indsamler oplysninger til at belyse repatrieringssagen.
2. I den kommende kontraktperiode kan det ligeledes overvejes, om leverandørens rolle kan blive mere klar for målgruppen.
3. I den kommende kontraktperiode vil det være hensigtsmæssigt, hvis der afsættes ressourcer til en øget fysisk tilstedeværelse i Vestdanmark. Rådgivningssamtaler med fysisk tilstedeværelse giver ifølge såvel Dansk Flygtningehjælp som kommunerne en bedre belysning af sagerne end en telefonsamtale. Det er vores vurdering, at der vil kunne spares ressourcer i den efterfølgende sagsbehandling, hvis der i højere grad afholdes rådgivningssamtaler med fysisk tilstedeværelse.
4. Medarbejderne i Dansk Flygtningehjælp arbejder ofte uden for normal arbejdstid, hvilket er værdsat af både målgruppen og de kommunale medarbejdere. Det bør overvejes, om denne fleksibilitet hos leverandøren skal skrives ind som et krav i den kommende kontrakt.
5. Dansk Flygtningehjælps erfaring og viden på området udgør en stor ressource for de kommunale medarbejdere. For det første gælder det deres praktiske erfaring med praktikaliteter som kontakt til ambassader og konsulater samt kontakt til transportfirmaer. For det andet deres viden om kulturelle forhold i de lande udlændingene repatrierer til, forståelsen for mentale mekanismer i tilknytning og reintegration. Det bør i et kommende udbud sikres, at den kommende leverandør også har et solidt erfarings- og videngrundlag at stå på i opgavevaretagelsen.
6. Det opsøgende arbejde bør fortsat være en del af leverandørens opgave i den kommende periode. Arbejdet er for det første en god kanal til at nå målgruppen for repatriering, men er samtidig også en kilde til viden om målgruppen, som kan bruges til yderligere målretning af den generelle informationsindsats.

5. Bilag

Den matrice, der er anvendt i analysen af informationsmaterialer, er vedlagt i bilag 1.



DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
Danmark
Tel: (+45) 3369 1369
office@oxfordresearch.dk

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Tel: (+47) 4000 5793
post@oxford.no

SVERIGE

Oxford Research AB
Norrländsgatan 11
103 93 Stockholm
Sverige
Tel: (+46) 08 240 700
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a
00100 Helsinki
Finland
www.oxfordresearch.fi
office@oxfordresearch.fi

BRUXELLES

Oxford Research
C/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
www.oxfordresearch.eu
office@oxfordresearch.eu

LATVIJA

Baltijas Konsultācijas, SIA
Vilandes iela 6-1
LV-1010, Rīga, Latvija
Tel.: (+371) 67338804
info@balticconsulting.com
www.balticconsulting.com