

Slutrapport: Evaluering af ny indkvarteringsmodel for kvinder udsat for menneskehandel

- Under handlingsplanen til bekæmpelse af menneskehandel 2019-
2021



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

Vesterbrogade 149, bygning 12, 3. th.
1620 København V
Danmark
office@oxfordresearch.dk
www.oxfordresearch.dk

Kunde

Ligestillingsafdelingen,
Beskæftigelsesministeriet

Projektperiode

2019-2021

Team

Nete Krogsgaard Niss
Clara Ellegaard
Katrine Marie Larsen
Nanna Sklander Hansen
Simon Beermann

Forsidebillede: Edwin Andrade, Unsplash



Venn-diagrammet er en stilistisk repræsentation af Oxford Researchs bestræbelser på at kombinere forskningskompetencer, strategi og kommunikation og lave viden til et bedre samfund

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	3
2. Indsatsen	6
2.1 Etablering af enhed i Aalborg	6
2.1.1 Fysiske rammer	7
2.1.2 Bemanding og tilbud	7
2.1.1 Samarbejde mellem RI Aalborg og andre aktører	9
2.2 Belægning	11
2.3 Rådgivning og samtaler	13
3. Betydning for kvinderne	16
3.1 Betydningen af at komme væk fra miljøet	16
3.1.1 Gruppedynamikker	16
3.1.2 Trusler og sikkerhed	17
3.1.3 Kvindernes trivsel	18
3.1.4 Fastholdelse af kvinderne	21
4. Administrative konsekvenser	25
4.1 Brug af alternative indkvarteringspladser	25
4.1.1 Visitationskriterier	25
4.1.2 Anvendelse af alternative indkvarteringspladser i perioden	26
4.2 Økonomiske konsekvenser ved omlægningen	28
5. Kontekstfaktorer	29
5.1 Corona	29
5.1.1 Visitation og rejseforhold under corona	29
5.1.2 Tilbud i RI under corona	29
5.2 En dynamisk målgruppe	31
5.2.1 Sammensætningen af kvinderne før implementeringen af den spredte indkvarteringsmodel	32
5.2.2 Sammensætningen af kvinderne efter implementeringen af den spredte indkvarteringsmodel	32
5.2.3 Målgruppens karakteristika	34
5.3 Geografiske forskelle	36
5.4 Færre pladser end tidligere	36
5.5 De fysiske rammer	36
6. Samlet vurdering af den spredte indkvarteringsmodel	38
Bilag A: Forandringsteori	40
Bilag B: Indsatsområder	41

1. Indledning

Menneskehandel er en grov krænkelse af individets ret til at bestemme over egen krop og liv. Flere internationaler konventioner af bl.a. EU og FN¹ forbyder handel med mennesker. Til trods for dette er menneskehandel desværre en attraktiv forretning for bagmændene: Ifølge en rapport fra International Labour Organization genererer menneskehandel nemlig en årlig global profit på 150 milliarder dollars (svarende til omtrent 990 milliarder kroner)².

I Danmark indkvarteres hovedparten af de kvinder, der vurderes handlet, på Reden Internationals (RI) krisecentertilbud til ofre for menneskehandel. En af hovedudfordringerne i tilbuddet har været, at kvinderne hurtigt er trådt ud af de tilbud, de er blevet henvist til. Bl.a. viste statistik fra Center mod Menneskehandel, at 51 procent af de personer, der blev vurderet som ofre i 2017, trådte ud af deres tilbud under handlingsplanen³. Det betyder, at de ikke har taget imod de grundlæggende tilbud i handlingsplanen, herunder forberedt hjemsendelse. Arbejdet med menneskehandel er komplekst, og en række barrierer kan spænde ben for, at hensigten med den danske indsats bliver indfriet.

Evalueringen fra 2017 dannede grundlag for at genoverveje organiseringen af indkvarteringstilbuddet og resulterede herefter i en politisk beslutning om, at indkvarteringstilbuddet skulle spredes geografisk. På den baggrund blev der oprettet to pladser i Aalborg med opstart i 2019. Formålet med beslutningen om at etablere en spredt indkvarteringsmodel var at skabe øget fleksibilitet, mulighed for differentiering og dermed tryggere forhold for kvinderne, så flere kvinder ville blive i tilbuddet, få hjælp og takke ja til en forberedt hjemsendelse.

Modellen skulle implementeres inden for de samme økonomiske rammer, som i den forrige handlingsplan (2015 – 2018). Denne økonomiske ramme betød, at det samtidig var nødvendigt at reducere det samlede antal pladser, da der i mellemtiden var sket en generel stigning i pris- og lønudviklingen. I den nye indkvarteringsmodel er der syv pladser i København og to i Aalborg. Den geografisk spredte indkvarteringsmodel består således samlet set af 9 faste krisecenterpladser, mens den tidligere model rummede 12 pladser.

Ligestillingsafdelingen har bedt Oxford Research gennemføre en evaluering af den nye indkvarteringsmodel for kvinder udsat for menneskehandel.

Formålet med den nye indkvarteringsmodel blev diskuteret på en workshop i februar 2019 med deltagelse af RI, Center mod Menneskehandel (CMM) og Ligestillingsafdelingen. Her blev udarbejdet en forandringsteori, som har styret dataindsamling og analyse. Den samlede forandringsteori kan ses i bilag 1. Grundlæggende er der to spor, som undersøges i evalueringen:

¹ Institut for Menneskerettigheder: Menneskehandel, <https://menneskeret.dk/viden/laeringsportalen/faq-elever/menneskehandel>

² International Labour Organization: Statistics on forced labour, modern slavery and human trafficking, <https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/policy-areas/statistics/lang--en/index.htm%20Socialstyrelsen.%202017:%20Statistik%202017%20-%20Ofre%20for%20Menneskehandel%20i%20Danmark>.

³ Socialstyrelsen, 2017: Statistik 2017 - Ofre for Menneskehandel i Danmark.

1. Betydning for kvinderne: Ved at sprede indkvarteringen er det tanken at kunne skærme kvinderne bedre, ved at de kommer fysisk væk fra bagmænd og andet netværk og dermed i mindre grad modtager trusler. Hensigten var at undgå, at kvinderne forlader krisecentret efter kort tid, og ender tilbage på gaden, men at de i stedet tager imod tilbuddet om forberedt hjemsendelse.
2. Administrative konsekvenser: Ved at sprede indkvarteringen skal tilbuddet fremadrettet kunne rumme flere kvinder i forskellige livssituationer, herunder f.eks. kvinder, der har behov for ekstra skærmning. Dermed skulle skabes en mere fleksibel indkvartering og mindske brugen af alternative indkvarteringspladser. Samtidig var der et ønske om at undgå negative økonomiske konsekvenser.

Der er desuden opmærksomhed på, at en række kontekstfaktorer, som aktørerne ikke har kontrol over, kan have betydning for resultaterne af den nye model. Derfor undersøges det særskilt, hvordan disse kan hæmme og fremme resultaterne.

I 2020 gennemførte vi en midtvejsevaluering, der samlede de foreløbige erfaringer med den spredte indkvarteringsmodel i relation til formålene.

Indeværende rapport er *slutevalueringen*, som har til hensigt:

- ✓ At frembringe viden om resultater og konsekvenser af den spredte indkvartering:
 - Virker den spredte indkvartering efter hensigten
 - Hvilke administrative konsekvenser medfører den spredte indkvartering
- ✓ At undersøge, hvad der hæmmer og fremmer udbytte og resultat af den spredte indkvartering

Evalueringen er baseret på både kvantitative data fra hhv. RI og CMM samt en række interviews. Data er samlet ind af tre omgange – i foråret 2019, i foråret 2020 og i foråret 2021. Der er i alt foretaget følgende interviews:

- Ni interviews med ledere i RI
- Fem interviews med medarbejdere i RI i hhv. København og Aalborg
- Syv interviews med indkvarterede kvinder i hhv. København og Aalborg
- Tre interviews med leder i CMM
- Fem interviews med medarbejdere i CMM
- Fire interviews med politibetjente i hhv. København og Aalborg, der arbejder med området

Der er tale om en indsats, hvor kun relativt få kvinder hvert år bliver indkvarteret. Særligt på det kvantitative data kan der derfor være udsving, som procentvis er store, men som reelt består af mindre absolutte forskelle, og som kan skyldes tilfældigheder. Samtidig spiller ydre omstændigheder en meget stor rolle i feltet. Hvor muligt har vi forsøgt at forklare variationer i data.

Hovedkonklusionerne fra slutevalueringen er, at der er blevet etableret et nyt krisecentertilbud i Aalborg, som er veletableret og fungerer godt. Overordnet set fungerer indkvarteringsmodellen efter hensigten. Det første formål, som handlede om at skærme kvinderne er lykkedes, idet der findes en del eksempler, hvor det har skabt øget tryghed, at kunne indkvartere kvinder i enten København eller Aalborg. Kvinderne er også blevet længere på krisecentrene, men dette skyldes formentlig primært

udefrakommende omstændigheder, særligt corona og en ændring i sammensætningen af kvinderne, der visiteres til RI. Det andet formål handlede om at mindske antallet af alternativ indkvartering. Dette er ikke lykkedes, idet brugen af alternativ indkvartering er steget i perioden. Det skyldes formentlig tre faktorer: at der er færre pladser i alt på RI's krisecentre, end der tidligere var, at corona-pandemien har fået flere kvinder til at blive længere, og at flere af de kvinder, der vurderes handlede, har så svære udfordringer, at de ikke kan rummes i RI's krisecenter.

Efter denne indledning beskriver vi i **kapitel 2** indsatsen med fokus på etableringen af enheden i Aalborg og de aktiviteter og rådgivning, der foregår i RI's krisecentre. I **kapitel 3** analyseres betydningen for kvinderne med fokus på, om kvinderne bliver bedre skærmet i den nye model, og om færre forlader krisecentret efter kort tid. I **kapitel 4** vender vi blikket mod de administrative konsekvenser af indkvarteringsmodellen, herunder konsekvenserne for brugen af alternative indkvarteringspladser og en vurdering af de økonomiske konsekvenser. I **kapitel 5** analyseres de kontekstfaktorer, som vi vurderer, har haft stor betydning i forhold til at hæmme eller fremme resultaterne. Til sidst samles op, og vi giver en samlet vurdering af den spredte indkvarteringsmodel i **kapitel 6**.

2. Indsatsen

Når en person er vurderet som offer for menneskehandel, får vedkommende tilbudt en refleksions- og restitutionsperiode på 30 dage. Dette sker som oftest via et tilbud om sikker indkvartering, hvilket indbefatter kost og logi. Det kan fx være på et krisecenter, herberg, asylcenter eller, hvis personen er under 18 år, en døgninstitution. Perioden kan forlænges op til samlet 120 dage, hvis personen samarbejder om at planlægge og forberede en frivillig hjemsendelse.⁴

Langt de fleste kvinder indkvarteres på RI's krisecenter. Indsatsen til de kvinder varetages af hhv. CMM og RI, som har til formål at hjælpe den enkelte kvinde, herunder i forhold til forberedt hjemsendelse og reintegration i hjemlandet.

CMM er myndighedsaktøren og varetager derfor hele sagsbehandlingsfunktionen, herunder udarbejdelse af en individuel reintegrationsplan tilpasset den enkelte kvindes behov og ønsker. Derudover står de for koordinering af indsatsen mellem de involverede aktører vedrørende den enkelte kvinde, fx kontakt med hjemrejseorganisationen. Via CMM modtager kvinden således den primære juridiske bistand og vejledning. På RI krisecenteret får kvinden mulighed for refleksion og restitution, mens hun samtidig modtager socialfaglig støtte. Der arbejdes således med kvindens trivsel og mestringsevne samt muligheder for fremtiden. Sidstnævnte sker gennem fokus på kompetenceudvikling i forhold til at være bedre stillet i hjemlandet alt efter kvindens behov, fx at lære engelsk, at lære alfabetet eller udarbejde en business plan. Arbejdet med trivsel og mestring gennemføres dels via trivselssamtaler mellem kontaktpersonen fra RI og kvinde, og dels via samvær og aktiviteter med de andre indkvarterede kvinder i krisecentret. Kvinderne har desuden adgang til udvidet sundhedstilbud.

Som beskrevet i indledningen har RI's indkvarteringsmuligheder til og med 2018 udelukkende været placeret i København, hvorefter det blev politisk besluttet, at der skulle etableres et geografisk spredt tilbud inden for den eksisterende økonomiske ramme. Med den løsning, man valgte (2 pladser i Aalborg), blev det nødvendigt at reducere antallet af pladser i København fra 12 til 7 for at kunne overholde de økonomiske rammebetingelser. Det samlede antal af krisecenterpladser i den geografisk spredte model er således 9, dog med mulighed for tilkøb af to ekstra pladser ved spidsbelastninger i henholdsvis København og Aalborg, dvs. fire ekstra pladser i alt.

2.1 Etablering af enhed i Aalborg

Oprettelsen af det nye krisecenter i Aalborg er sket i forlængelse af Reden Aalborgs eksisterende ressourcer og organisering, mens der er etableret en række nye samarbejder med både offentlige og private aktører.

Krisecenteret i Aalborg vurderes at være veletableret. Reden International har formået at udvikle et stabilt krisecenter med sikker drift, relevante samarbejder og fagligt kompetente medarbejdere.

⁴ Udlændingelovens § 33, stk. 14

2.1.1 Fysiske rammer

Selve krisecenteret er etableret i en treværelseslejlighed. Den består af et stort og et lille værelse, en opholdsstue, et køkken, samt toilet og bad.

Krisecenteret i Aalborg adskiller sig fra det i København ved at være mindre, idet det kun er normeret til to personer og ved at give mulighed for eneværelser, hvor kvinderne i København normalt bor enten to eller tre sammen. Ved overbelægning kan der dog være flere på samme værelse, også i Aalborg. Dette forsøger de at undgå, og har i den forbindelse kortvarigt indkvarteret en kvinde i opholdsstuen i stedet.

Spørgsmålet om at dele værelser berøres i Socialtilsynets tilsynsrapporter fra både 2019 og 2020. Her bemærkes netop, at det er vigtigt, at sørge for eneværelser til kvinderne, idet de skriver (særligt om København eller ved overbelægning i Aalborg), at ”Socialtilsynet vurderer, at det forhold, at kvinder skal dele værelse med andre kvinder, ikke understøtter tilbuddets formål om at sikre kvinderne restitution og refleksionsmulighed, ligesom rammerne ikke rummer mulighed for, at kvinderne eksempelvis kan have et privatliv”.⁵ Fællesfaciliteterne vurderes passende, så længe der ikke er overbelægning.

RI krisecenteret har et tæt samarbejde med Reden Aalborg. Det kommer bl.a. til udtryk ved, at de faste medarbejdere, som er tilknyttet krisecenteret, har kontor i Reden Aalborgs lokaler. På nogle tidspunkter af dagen er der en medarbejder og/eller en frivillig i kvindernes opholdsstue, men ellers skal kvinderne ringe til den socialfaglige medarbejder, hvis de gerne vil i kontakt med hende. Det blev bemærket i forbindelse med midtvejsevalueringen, at det ville være en fordel, hvis medarbejderen havde fast kontorplads i lejligheden, men dette giver de fysiske rammer ikke mulighed for.

2.1.2 Bemanding og tilbud

Krisecenteret i Aalborg er bemandet af en socialfaglig medarbejder samt en række faste vikarer og frivillige. I starten var der relativt mange forskellige frivillige og vikarer, hvilket blev bemærket af Socialtilsynet i 2019, som noget der kunne være forstyrrende for kvinderne.⁶ Siden er der skåret ned på antallet af forskellige vikarer og frivillige, og samtidig har hver person flere timer i tilbuddet, så behovet stadig dækkes. I forbindelse med corona har der i en periode været helt lukket for frivillige. På den måde ser kvinderne færre forskellige medarbejdere og frivillige, hvilket Socialtilsynet i 2020 bemærker med en kommentar om, at det sikrer kvinderne den ro, de har behov for.⁷

Der er ikke personale i aften timerne og ikke nattevagt, men det er altid muligt at tilkalde en bagvagt ved akut behov. På den måde kan driften hænge sammen, samtidig med at kvinderne føler sig trygge.

Der er etableret kompetenceudvikling og supervision på tværs af afdelingerne af Reden International. Samlet set vurderer evaluatoren, at fagligheden på de to steder er ens.

⁵ Socialtilsyn Hovedstaden (2020): Tilsynsrapport, Reden International

⁶ Socialtilsyn Hovedstaden (2019): Tilsynsrapport, Reden International

⁷ Socialtilsyn Hovedstaden (2020): Tilsynsrapport, Reden International

I interviewene med Oxford Research fortæller kvinderne, at de oplever de ansatte og frivillige som søde og hjælpsomme. De udtrykker stor taknemmelighed for indsatsen og fremhæver særligt medarbejdere/frivillige, som afgørende for deres trivsel på krisecenteret:

De er bare så søde, og de vil gerne høre, hvordan man har det. Jeg har aldrig mødt nogen, der er så søde. (Kvinde, Aalborg)

They are here to make me feel happy and occupy me, so I do not get bored. They are so helpful so it's nice being here. (Kvinde, Aalborg)

Kvinderne fremhæver også de forskellige aktiviteter, som de ansatte/frivillige har lavet med dem. Den socialfaglige medarbejder laver en plan for en uge ad gangen, hvor der sker forskellige ting. Der er ofte fokus på læring, fx at lære at cykle, lære dansk eller blive bedre til at lave mad. En kvinde har også arbejdet i en genbrugsbutik i en periode som frivillig, hvilket har givet hende nye kompetencer. Derudover laver de mange kreative aktiviteter, fx syning og maling af påskeæg, og de tager på ture ud af huset.

En medarbejder i RI Aalborg beskriver, at aktiviteterne både kan opfylde dét formål at klæde kvinderne på til et liv i hjemlandet efter et princip om ”hjælp til selvhjælp” eller hjælpe kvinderne med at opnå ro og øget trivsel i den periode, de opholder sig på krisecenteret. Aktiviteterne har alle det tilfælles, at de planlægges ud fra kvindens egne ønsker, og typen af aktiviteter kommer derfor an på, hvilke kvinder der bor i krisecenteret:

Vores tilgang i RI er kendetegnet ved, at man tager udgangspunkt i den enkelte kvinde og ser hendes behov, om det så er fysiske aktiviteter, hjælp til mentale ting eller kreative projekter. (Frivillig, Aalborg)

I RI Aalborg er der en række tilbud om sundhedsydelser tilknyttet. Sundhedsydelser for kvinder på RI's krisecentre tilbydes som udgangspunkt i asylsystemet. Men da det nærmeste tilbud ligger to timer fra krisecenteret, er der etableret særlige ordninger for kvinderne i Aalborg. Som regel starter kvinderne med at komme til tjek på Reden Aalborgs sundhedsklinik. Lægeklinikken er bemandet af frivillige læger og ved lejlighed en fysioterapeut med særlig viden om gynækologi. Der er yderligere etableret samarbejde med en lokal praktiserende læge og nogle kommer til tandlæge eller får hjælp i Center for Voldtægts ofre.

Særligt da der var en kvinde med et barn (efter særlig aftale), og mens der har været gravide kvinder indkvarteret, har sundhedsydelserne i høj grad været anvendte.

En sidste central del af tilbuddet er rådgivning fra CMM og RI. Dette beskrives i afsnit 2.3.

Under corona, har kvinderne opholdt sig længere tid i krisecenteret end ellers, hvilket medarbejderne i begge RI afdelinger fremhæver som en fordel i forhold til at arbejde med kvinderne. Det giver kvinderne mere tid til at komme på fode igen, og komme godt videre med deres liv.

Det er evaluators opfattelse, at aktivitetstilbuddene er ensartede i København og Aalborg. I København arrangeres der ligeledes aktiviteter ud fra kvindernes egne ønsker, og der arrangeres regelmæssigt svømning, fitness, madlavning og lignende. En kvinde, der har boet på krisecenteret i København, og senere kom på krisecenteret i Aalborg, bekræftede dette billede. Hun betegnede sin dagligdag i Aalborg som værende lig den, hun oplevede på krisecenteret i København, dog med den forskel at ”alt er lidt mindre i Aalborg”.

2.1.1 Samarbejde mellem RI Aalborg og andre aktører

I forbindelse med oprettelsen af krisecenteret i Aalborg blev der etableret en række nye samarbejder mellem RI Aalborg og flere eksterne aktører. I det følgende afsnit beskrives dette samarbejde, herunder RI Aalborgs samarbejde med f.eks. forskellige sundhedsfaglige aktører, Aalborg Kommune, Nordjyllands politi, civile aktører og CMM.

Evalueringen viser, at det særligt i opstartsfasen har krævet et stort arbejde at etablere de forskellige samarbejder:

Vi har skulle starte helt fra bunden med at starte et samarbejde med CMM og etablere nye samarbejder med dem ude i byen. (Leder, Aalborg)

Generelt giver lederen af krisecenteret udtryk for, at der er velvilje blandt offentlige samarbejdspartnere til projektet. Der er bl.a. etableret samarbejde med en række sundhedsfaglige aktører. Samarbejdsaftalerne indebærer bl.a., at kvinderne får adgang til en sundhedsklinik, psykolog, læge, tandlæge og samtaler hos Center for Voldtægts ofre.

Lederen fortæller derudover, at krisecenteret har et godt samarbejde med Aalborg Kommune. Kommunen har ifølge lederen været hjælpsom i forhold til at finde en dagplejeplads til et af kvindernes barn samt arrangering af sprogskole til en af kvinderne, som ikke havde lovligt ophold. CMM har i begge tilfælde dækket udgifterne hertil. Derudover har kommunen været behjælpelig med værnemidler i forbindelse med corona-krisen.

Der blev tidligt efter etableringen af krisecenteret etableret et godt samarbejde med det lokale politi. RI har holdt oplæg for Nordjyllands politi om menneskehandel og har dermed været med til at skærpe politiets opmærksomhed på problematikken og målgruppen. Politiet i Aalborg har derfor opnået kendskab til målgruppen som følge af den spredte indkvarteringsmodel. Den interviewede repræsentant for politiet i Aalborg giver positivt udtryk for samarbejdet med RI Aalborg. Han fortæller, at de lokale stationer efterhånden får erfaring med at bruge RI og kan se, at det fungerer. Dermed bliver de også mere vant til automatisk at kontakte CMM og krisecenteret i Aalborg, når de har en kvinde fra krisecenterets målgruppe.

Lederen og den socialfaglige medarbejder giver udtryk for, at der tilsvarende er et godt samarbejde med civile aktører, som særligt anvendes til at planlægge aktiviteter for kvinderne. Bl.a. har krisecenteret en aftale med Nordjysk Fødevareroverskud, hvor krisecenteret en gang om ugen henter en stor mængde frugt og grønt for ti kroner, hvor tilberedningen af disse er en fast aktivitet for kvinderne. Der er desuden et tæt samarbejde med Reden Aalborg, som har forskellige aktiviteter, som kvinderne i RI kan deltage

i, en sundhedsklinik og en jurist. Juristen har blandt andet hjulpet den gravide kvinde, der bor på krisecenteret i Aalborg. Hun giver udtryk for at være glad for at kunne få hjælp af juristen i forbindelse med hendes ønske om at blive gift med faren, og sagsbehandlingen vedrørende opholdstilladelse i den forbindelse. Den juridiske rådgiver har også hjulpet andre kvinder. I tillæg hertil bør det nævnes, at også CMM's jurist var involveret i den pågældende sag. Det er fast praksis, at CMM inddrager egen jurist i sager ved behov for juridisk bistand, bl.a. i sager vedrørende familiesammenføring.

Samarbejdet med CMM

Etableringen af krisecenteret har som nævnt medført et stærkt samarbejde mellem RI Aalborg og CMM. Både ledelse og medarbejdere fra henholdsvis RI Aalborg og CMM fortæller, at samarbejdet fungerer rigtig godt:

Samarbejdet fungerer helt vildt godt. De har lige ansat en, som bor i Aalborg. Der er god dialog, sparring og gensidig faglig respekt (Medarbejdere, RI Aalborg)

Vi har et fantastisk godt samarbejde med Reden International i Aalborg, det er et meget smidigt system, og det gør også, at det er nemt, når vi samarbejder så godt. Det er få personer, og vi kender hinanden godt. (Medarbejder, CMM Aarhus).

Det er kendetegnende for RI Aalborgs samarbejde med CMM, at det er baseret på relationer, løbende dialog, respekt for hinandens faglighed og en fleksibel tilgang til opgaveløsningen. Den socialfaglige medarbejder beskriver CMM som værende tilgængelige og en vigtig faglig sparringspartner. Medarbejderen beskriver yderligere, at hun føler sig inddraget i sagerne om kvinderne, og at parterne er gode til at afstemme således, at kvinderne ved, at både krisecenteret og CMM har samme information. Den socialfaglige medarbejder udtrykker hertil:

CMM går ikke hen over hovedet på mig. Vi har et reelt samarbejde. Der er en god dialog. Jeg føler mig inddraget og oplyst. (Socialfaglig medarbejder, Aalborg)

I forhold til opgavefordelingen mellem RI Aalborg og CMM giver lederen og den socialfaglige medarbejder i RI Aalborg udtryk for, at der ikke er en skarp opgavefordelingen mellem de to parter med undtagelse af forhold relateret til planlægning af den forberedte hjemsendelse, som varetages af CMM. Derudover beskriver medarbejderne i RI Aalborg, at der er en løbende dialog om, hvorledes og af hvem opgaverne løses bedst.

Det er evaluators vurdering ud fra interview med aktørerne, at der er etableret et godt og gnidningsfrit samarbejde mellem RI Aalborg og CMM.

Samarbejdet mellem CMM og RI København er ligeledes godt, om end det er mindre tæt. Der er siden midtvejsevalueringen blevet lavet en samarbejdsaftale, som klarlægger ansvarsfordelingen og de snitflader, der mellem aktørerne har været usikkerhed om. Det bliver også beskrevet, hvordan man håndterer eventuelle uenigheder, og hvornår ledelsen skal inddrages, da der kan være sager, aktørerne ser lidt forskelligt på. Samtidig er de blevet enige om systematisk at evaluere ophold af en lidt mere

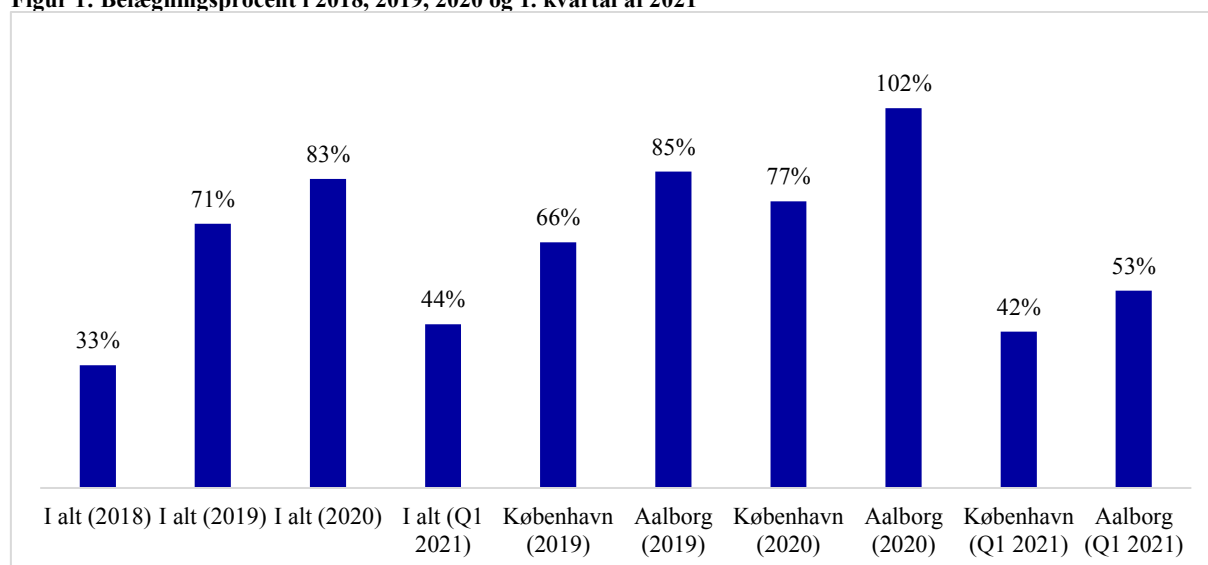
særlig karakter, herunder eksempelvis indkvarteringer, hvor man finder ud af, at kvinderne har svære psykiske udfordringer (og dermed ikke vurderes af RI og/eller CMM at kunne rummes på RI's krisecentre), eller hvor hjemsendelsen trækker betydeligt ud. Dette giver anledning til, at de to parter efterfølgende kan have en faglig snak om, hvad der har fungeret godt og mindre godt set fra de to aktørers side.

Coronasituationen har betydet, at CMM i en periode ikke har kunne afholde fysiske samtaler med kvinderne, som følge af Socialstyrelsens retningslinjer. Der blev dog blødt op på disse krav, så nogle samtaler kunne afholdes fysisk. Lederen i RI København giver udtryk for, at det har givet mindre forstyrrelse, at CMM-medarbejderne kom mindre i huset, da kvinderne, ifølge medarbejderne i RI, har behov for fred og ro samt faste rammer og struktur i deres hverdag, og det kan virke forstyrrende for deres evne til at restituere, hvis de skal forholde sig til for mange mennesker på én gang.

2.2 Belægning

Et overblik over RI's belægningstal for perioden 2018 til og med 1. kvartal af 2021 er præsenteret i figur 1 nedenfor. Sammenlignes først de samlede belægningstal, ses det, at belægningen steg markant fra 2018 (33 pct.) til 2019 (71 pct.), og at der igen skete en stigning fra 2019 til 2020 (83 pct.).

Figur 1: Belægningsprocent i 2018, 2019, 2020 og 1. kvartal af 2021



Kilde: Reden International. Belægningsprocenten er beregnet ud fra en standardnormering på i alt ni værelser (syv i København og to i Aalborg). I alt fem ekstraværelser er altså ikke medregnet. Tallene for 2021 dækker første kvartal, dvs. fra 1. januar – 31. marts.

Den markante stigning fra 2018 til 2019 er formentlig først og fremmest et udtryk for, at antallet af pladser til rådighed i den periode faldt fra 12 til ni – dog med mulighed for udvidelse ved spidsbelastninger. Derudover er der i perioden sket en ændring i sammensætningen af kvinder i tilbuddet, jf. afsnit 5.2.2. I perioden er der kommet flere thailandske kvinder end tidligere – en målgruppe, man i RI har erfaret, bliver i tilbuddet længere, da disse kvinder er mere tilbøjelige til at tage imod den hjælp, de får tilbudt. Endelig kan de høje belægningstal i 2020 tilskrives corona. I foråret 2020

lukkede Danmark grænserne og åbnede først forsigtigt op hen over sommeren samme år. Det har betydet, at der er kvinder, som har haft nogle længere ophold på RI's krisecentre end normalt.

I første kvartal af 2021 er belægningen væsentlig lavere (44 pct.), end den har været i 2020 og 2019, hvilket både medarbejdere og ledere fra CMM og RI tilsvarende tilskriver corona-pandemien. De fortæller, at det tydeligt har kunne mærkes, at grænserne har været lukkede i en længere periode.

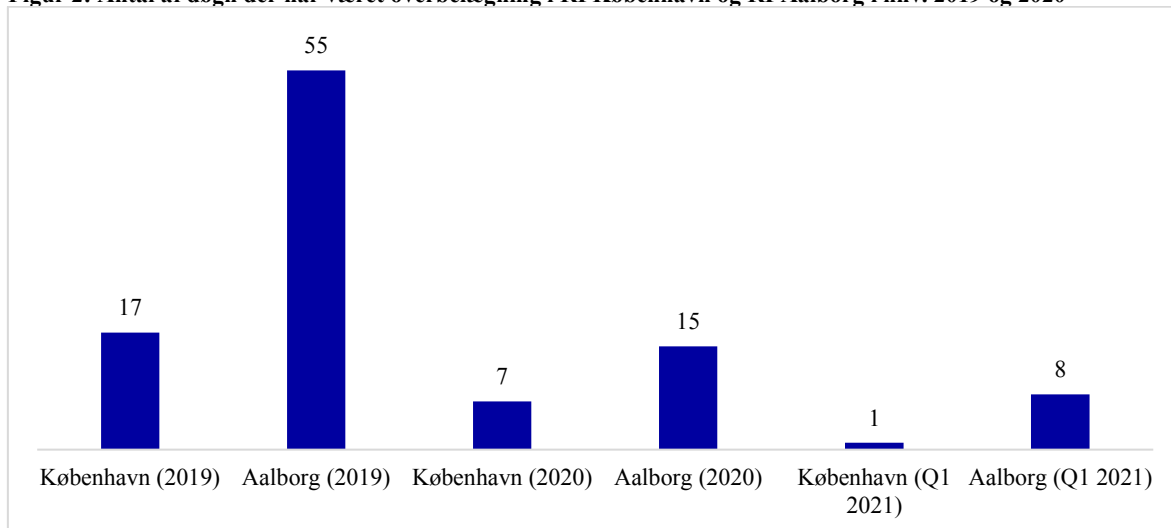
Der har været relativ høj belægning i perioder, men i Aalborg har der slet ikke været nogen på det seneste [marts 2021, red.]... Østeuropæerne rejste hjem, og dem, som var tilbage, var fra tredje verdenslande. I sommers kunne mange forlade landet, og det gjorde de, og der er ikke kommet mange tilbage, og de er stadig ikke kommet tilbage. Nok fordi grænserne stadig er lukkede. (Leder, RI Aalborg)

Massageklinikkerne har i en del af perioden været lukkede, og der har været færre kvinder på gaden. Ligeledes fortæller ledere og medarbejdere fra CMM og RI, at politiet har lavet færre razziaer end normalt, og det ofte er her, at de finder kvinderne.

CMM bemærker, at politiet omvendt har gennemført en del 'corona-kontroller' på klinikker, der i perioder har skulle holdes nedlukket. Statistik fra CMM peger i forlængelse heraf på, at der for 2020 er lokaliseret flere ofre for menneskehandel end året før, og at denne tendens fortsætter ind i det første kvartal af 2021. Der er dermed registreret flere ofre for menneskehandel i hhv. 2020 og 2021 sammenlignet med i 2019 – en udvikling, der altså ikke umiddelbart synes at have betydning for belægningsprocenten hos RI. Fra figur 1 ses det også, at belægningsprocenten er højere i Aalborg sammenlignet med København både i 2019, 2020 og 1. kvartal af 2021. En del af forklaringen på dette ligger formentlig i, at der i perioder har været kvinder, der har boet lang tid i Aalborg, herunder særligt en kvinde med et barn. Kvinden havde fået lov til at bo på RI's krisecenter med sit barn grundet en særaftale mellem CMM og RI, da kvinden var blevet vurderet for udsat og psykisk sårbar til at kunne blive boende på det asylcenter, hvor hun tidligere var indkvarteret.

Selvom belægningsprocenten er højere i 2020 sammenlignet med 2019 både i København og i Aalborg, viser figur 2 samtidig, at antallet af døgn med overbelægning er faldet fra 2019 til 2020. I 2020 er der 10 færre døgn med overbelægning i København sammenlignet med i 2019, og i Aalborg er der 40 færre døgn med overbelægning for samme periode. Samlet set peger figur 1 og figur 2 således på, at der har været rimelig stabil belægning men lille grad af overbelægning i 2020 – særligt for krisecenteret i Aalborg, som i 2020 havde en belægning på 102 pct. (figur 1). Dette understøttes også af ovenstående citat fra lederen fra RI Aalborg, som netop forklarer, at der har været relativ høj belægning i perioder.

Figur 2: Antal af døgn der har været overbelægning i RI København og RI Aalborg i hhv. 2019 og 2020



Kilde: Reden International. Tallene for 2021 dækker første kvartal, dvs. fra 1. januar – 31. marts.

I 2021 har der været meget få døgn med overbelægning. I København er der pr. 31. marts 2021 registreret et enkelt døgn med overbelægning, mens der i Aalborg har været 8 døgn med overbelægning. Dette stemmer godt overens med, at medarbejdere og leder fra både CMM og Reden International giver udtryk for, at der har været færre kvinder i starten af 2021:

I det nye år har vi aldrig haft det mere stille, og det tænker jeg er grundet corona. Der er få kvinder. (Leder, RI Aalborg)

Det [belægningstallet, red.] har varieret meget. Lige nu er der meget stille. (Medarbejder, RI Aalborg)

De [belægningstal, red.] har været ret høje i 2020, men meget lave siden årsskiftet, hvor folk begyndte at blive sendt hjem. (Leder, CMM)

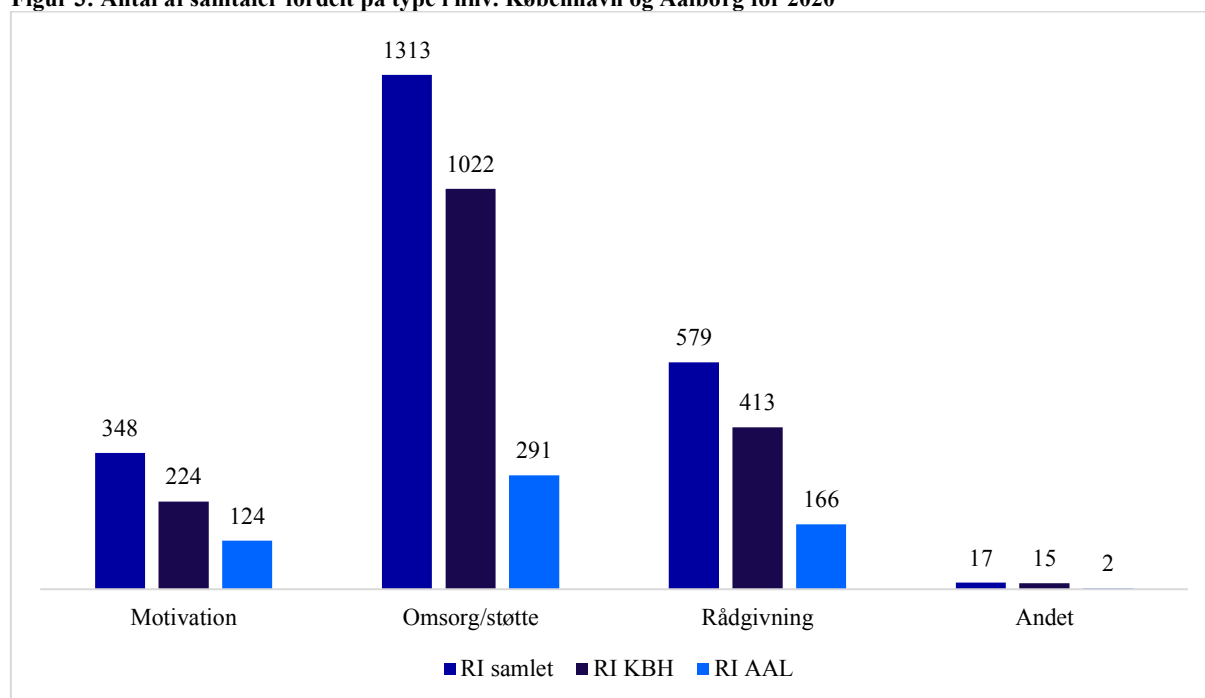
2.3 Rådgivning og samtaler

En central del af den indsats, som RI tilbyder til de indkvarterede kvinder, involverer socialfaglig rådgivning. Derudover har CMM også socialfaglige samtaler med kvinderne, f.eks. i forbindelse med en forberedt hjemsendelse og i vurderingen af, hvilke tilbud under handlingsplanen, der er relevante for kvinden. I den forbindelse er det dog vigtigt at bemærke, at CMM i størstedelen af 2020 ikke har haft mulighed for at foretage disse samtaler fysisk pga. corona-restriktioner. I stedet er en del af disse blevet afholdt digitalt, f.eks. via Zoom. I dette afsnit ser vi nærmere på denne del af tilbuddet, dvs. den rådgivning (samtaler), kvinderne modtager som led i tilbuddet om indkvartering i RI.

Rådgivningen, som RI's ansatte yder, tager udgangspunkt i en forståelse af kvinderne som værende selvstændige individer med individuelle behov. På den måde opsættes de bedste betingelser for at skabe et trygt miljø for kvinderne, som gerne skulle resultere i, at deres trivsel øges. Antal af samtaler i RI er svingende, hvilket skyldes, at en del af disse sker ad hoc, når en medarbejder mærker et behov hos kvinden. Andre gange kan samtalerne være planlagte på forhånd.

I figur 3 nedenfor er præsenteret det antal samtaler, kvinderne har fået både samlet set og fordelt på RI København og RI Aalborg i løbet af 2020. Ligeledes er samtalerne inddelt ud fra, om de har omhandlet motivation, omsorg/støtte, rådgivning eller andet. I tillæg hertil bør det nævnes, at det i praksis kan være svært at adskille de tre områder, da samtalerne med kvinderne ofte indeholder et element af hver, f.eks. både motivation og omsorg/støtte. Generelt gælder det, at en samtale bliver registreret, når den har betydning for kvindens trivsel og/eller mestring.

Figur 3: Antal af samtaler fordelt på type i hhv. København og Aalborg for 2020



Kilde: Reden International.

Af figur 3 fremgår det, at størstedelen af samtalerne både samlet set, og særskilt hos RI København og RI Aalborg, har omhandlet omsorg og støtte. I 2020 har samtaler omhandlende omsorg og støtte udgjort 58 pct. af alle samtaler, og denne type samtale er ofte karakteriseret ved, at den enkelte kvinde gerne skulle opleve et trygt rum, hvori hun kan tale om sine udfordringer, og hvor hun oplever at blive lyttet til. Dernæst har kvinderne også modtaget en del rådgivningssamtaler, hvilket er samtaler, der ofte går på, at medarbejderen rådgiver hver enkelt kvinde ud fra hendes specifikke situation. Kvinderne modtager således råd og vejledning ift. de problemstillinger, som de står overfor, hvilket f.eks. kunne være ift. rettigheder og pligter. 26 pct. af samtalerne i 2020 på tværs af RI København og RI Aalborg har omhandlet rådgivning af forskellig karakter. Slutteligt har 15 pct. af kvindernes samtaler haft fokus på motivation. Disse samtaler har til formål at få kvinderne til at reflektere over deres egen situation og motivere dem til at træde ud af prostitutionsmiljøet og tage imod en forberedt hjemsendelse.

Kigges der i stedet på fordelingen af samtaler særskilt for hhv. RI København og RI Aalborg, observeres der små forskelle i fordelingen af samtaler. Både i København og i Aalborg har kvinderne fået flest samtaler omhandlende omsorg og støtte, men for kvinderne i København udgjorde disse samtaler 62 pct. af alle samtaler, mens de i Aalborg udgjorde 50 pct. af alle samtaler. Forskellen kan skyldes sammensætningen af kvinder i de to krisecentre, hvor der i Aalborg har boet nogle kvinder i en længere

periode, hvorfor disse har nogle andre behov end dem, som har boet der i kortere tid. En anden mulig forskel består i, at RI Aalborg i højere grad bistår i noget af den rådgivning, som CMM ellers står for.

Samtaler omhandlende rådgivning blev benyttet anden mest både i København og Aalborg. I København er 25 pct. af alle samtaler rådgivningssamtaler, mens det i Aalborg er 28 pct. af alle samtaler. På begge centre benyttes samtaler omhandlende motivation mindst hyppigt. I København udgjorde de 14 pct. af samtalerne, mens andelen i Aalborg var på 21 pct.

3. Betydning for kvinderne

I dette kapitel ser vi nærmere på, hvorvidt den spredte indkvarteringsmodel er lykkedes med at skærme kvinderne fra deres omgivelser, samt, hvorvidt tilbuddet bidrager til at fastholde kvinderne på krisecentrene.

3.1 Betydningen af at komme væk fra miljøet

Ét væsentligt argument for at implementere den spredte indkvarteringsmodel var, at man med det nye tilbud i højere grad end før kunne skærme kvinderne. Således var det forventningen, at der ville opstå mindre negativ gruppedynamik og færre trusler i Aalborg sammenholdt med København. Nærværende afsnit ser nærmere på dette.

3.1.1 Gruppedynamikker

En generel oplevelse blandt både medarbejdere og kvinder i hhv. Aalborg og København er, at gruppedynamikken mellem kvinderne er god. Kvinderne taler jævnligt sammen, og der er en oplevelse af, at de er gode til at hjælpe og respektere hinanden. Tilsvarende fortæller flere af kvinderne om, hvordan de på egen hånd tager initiativ til fællesskabet gennem eksempelvis madlavning, hvor de inviterer hinanden til at spise med. Det vidner om, at kvinderne kan have glæde af hinanden indbyrdes.

Der er dog også kvinder, der ikke ønsker eller har overskuddet til at involvere sig og lære nye mennesker at kende. Tilsvarende har der i evalueringsperioden været få eksempler på, at gruppedynamikken har fungeret dårligt. I det ene eksempel delte to kvinder værelse, og her skabte det manglende privatliv mange små konflikter, som kom til at fylde meget. Et andet eksempel handlede om fire kvinder, som var kommet fra samme land og blev indkvarteret i København. Medarbejderne oplevede, at negative gruppedynamikker blandt kvinderne udfoldede sig, og man havde en mistanke om, at der kunne være et skævt magtforhold og måske et handelsforhold blandt dem, idet den ene kvinde for eksempel havde de andres pas. Det resulterede i en beslutning om at skille kvinderne ad og sende to af dem til Aalborg. En beslutning, der medførte, at der opstod en helt anden dynamik og ro på centeret i København efterfølgende, som betød, at de indkvarterede kvinder igen turde lave aktiviteter sammen og spise på kryds og tværs.

Evalueringen peger på, at gruppedynamikkerne bl.a. afhænger af den nationalitet, som kvinderne har. Blandt kvinderne og medarbejderne i RI er der en umiddelbar oplevelse af, at sprogbarrierer ikke som sådan udgør et problem i forhold til den dynamik, der er blandt kvinderne. Til gengæld spiller kvindernes kultur en stor rolle for gruppedynamikkerne. Det sker som led i, at kvinderne fra Thailand ofte opleves som værende ydmyge og stille og rolige, mens kvinder fra Nigeria omvendt ofte opleves som værende mere ekstroverte og højlydte. Således kan en stor overvægt af kvinder fra Nigeria eksempelvis betyde, at der opstår mere larm og uro på krisecenteret. Dog pointeres det af medarbejdere fra både RI og CMM, at de to nationaliteter komplementerer hinanden godt: Når de nigerianske kvinder eksempelvis er sammen med andre nationaliteter, opleves det, at de er mere rolige og udviser respekt. Samtidigt vurderes det, at disse kvinder kan være med til at få de thailandske kvinder lidt mere ud af deres komfortzone – en udvikling, der er positiv i den forstand, at den kan være med til at få de thailandske kvinder til at åbne mere op i de samtaler og den rådgivning, medarbejderne fra RI og CMM har med dem.

Evalueringen viser på baggrund af ovenstående, at den spredte indkvarteringsmodel kan hjælpe med at muliggøre bedre gruppedynamikker, da modellen giver en øget fleksibilitet i indkvarteringen og dermed mulighed for at skabe bedre sammensætning af kvinderne på det enkelte sted.

3.1.2 Trusler og sikkerhed

Evalueringen peger på, at kvinderne generelt føler sig trygge på krisecentrene, og at den spredte indkvarteringsmodel er med til at understøtte, at de kan få et mere trygt og sikkert ophold.

I forbindelse med de to dataindsamlingsrunder var der henholdsvis to og én indkvarteret kvinde i krisecenteret i Aalborg. Alle tre kvinder gav udtryk for, at de var glade for, at de var i Aalborg og ikke i København, hvor der kunne være en trussel mod dem:

My boss doesn't know where I live, so that is good. I don't think anyone will tell her, maybe in Copenhagen, but not here in Aalborg. (Kvinde, Aalborg)

I starten var det svært, men nu kan jeg godt lide det her. Jeg vil gerne blive her. Det er bedre i Aalborg end i København. Hvis jeg er i København, er jeg bange for at møde bestemte mennesker, men i Aalborg er jeg mere afslappet. (Kvinde, Aalborg)

Jeg vil ikke være tæt på dem (medlemmer af prostitutionsmiljøet). Jeg vil ikke tilbage til gaden, og måske siger de, at jeg skal gå tilbage på gaden. Jeg vil ikke være tæt på dem. (Kvinde, Aalborg,)

Kvindernes bekymring for at være i København bunder altså i en frygt for deres egen sikkerhed, fordi de i København vil være tættere på deres bagmænd og deres gamle netværk. Grundet lignende sikkerhedsmæssige bekymringer har man i perioden eksempelvis valgt at flytte en række kvinder fra København til Aalborg. Der har bl.a. været en kvinde fra et yderst voldeligt minoritetsmiljø, som ikke turde færdes på gaden i København af frygt for, at hendes bagmand holdt øje med hende. En beslutning, der i sidste instans resulterede i, at kvinden, ifølge medarbejdere fra RI Aalborg, efter flytningen blev "en helt anden", fordi hun i højere grad følte, hun kunne bevæge sig frit rundt. En enkelt kvinde er i evalueringsperioden blevet flyttet den anden vej. Det skete, fordi hun havde fortalt sin bagmand, hvor hun opholdt sig henne, hvilket var særligt problematisk, da der ikke er døgnbemanding på krisecenteret i Aalborg.

Digitale trusler mod kvinderne er relativt normale. Det sker, at de indkvarterede kvinder modtager trusler på nettet fra både deres bagmænd og/eller deres familier i hjemlandet, som presser dem af økonomiske årsager. I den forbindelse gør det ingen forskel, om kvinderne er indkvarteret i Aalborg eller København, da truslerne kommer online og ofte er rettet mod familien i hjemlandet. En af kvinderne fortæller, at dette er hendes største utryghed:

My boss was also threatening my family in my house. I am safe here, but my family may not be safe down there. I have not heard from the boss for a long time, but I'm still nervous about them. (Kvinde Aalborg)

Kvinden fortæller i øvrigt, at hvis der kommer flere trusler, kan hun melde det, og at hun tror, at bagmanden måske netop er bange for at blive anmeldt og at dette kan være grunden til, at truslerne er stoppet. Hun giver altså udtryk for, at det gør en forskel, at bagmændene kan blive retsforfulgt.

En vigtig faktor som det seneste års tid har spillet ind i forhold til trusselsbilledet, er corona-pandemien. Selvom det for samfundet som helhed har været hårdt, at Danmark lukkede ned i en længere periode fra december 2020 frem til april 2021, har det ifølge RI for kvinderne, og særligt dem, der har arbejdet på bordeller, givet et vist frirum: Medarbejdere fra RI fortæller således, at disse kvinder har været underlagt et mindre pres, da de af naturlige årsager ikke har kunne tjene penge – et forhold, som deres bagmænd ikke har kunne ændre på. CMM har dog observeret, at særligt de thailandske kvinder, som befinder sig på massageklinikkerne, har fremstået pressede i samme periode. Corona-pandemiens betydning for handlede kvinders situation kan, i nærværende evaluering, ikke belyses på anden vis end gennem RI's og CMM's observationer i perioden.

3.1.3 Kvindernes trivsel

Det er et mål i indsatsen at øge kvindernes trivsel. Det kan øge trivslen, hvis krisecenteret opleves trygt og sikkert, og der er færre konflikter mellem kvinderne. Vi har ikke data på, om trivslen har ændret sig med den spredte indkvarteringsmodel, og der er heller ikke lavet deciderede trivselsmålinger. I dette afsnit præsenteres derfor RI's generelle data vedrørende kvindernes udvikling som en mere overordnet indikator på, om det lykkes at hjælpe kvinderne.

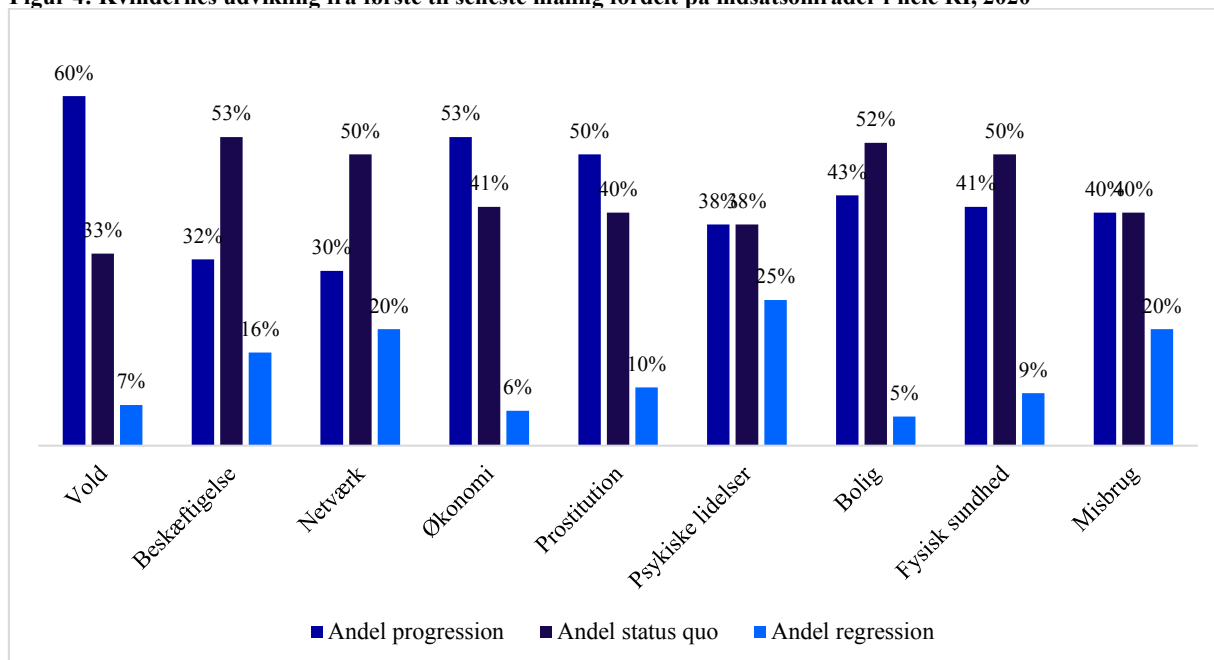
RI har i samarbejde med KFUKs sociale arbejde udviklet en metode til at følge kvindernes udvikling, hvor medarbejderne i RI løbende vurderer kvindernes status inden for følgende ni indsatsområder: Misbrug, fysisk sundhed, bolig, psykiske lidelser, prostitution, økonomi, netværk, beskæftigelse og vold⁸. For hvert af de ni indsatsområder vurderes kvindernes status på en skala med ti trin:

- 1-3 indikerer, at kvinden er i en fase, hvor det handler om overlevelse
- 4-7 afspejler, at kvinden skal have hjælp til stabilisering
- 8-10 vidner om, at kvinden er i en udvikling mod integration i det øvrige samfund.

I figur 4 ses kvindernes udvikling (progression, status quo og regression) på de ni indsatsområder. Figuren viser data på de kvinder, der fik lavet deres seneste (evt. sidste) måling i løbet af 2020, og som har haft mindst to målinger på samme indsatsområde. Det bør indledningsvist påpeges, at datagrundlaget er begrænset, hvilket særligt skyldes corona-pandemien og de få indkvarteringer, der som resultat heraf har fundet sted (se afsnit 2.2). Herudover bør det nævnes, at kvindernes status er vurderet af medarbejderne og altså ikke af kvinderne selv, og at det i forlængelse heraf tilmed er forskelligt, hvor mange kvinder, der er vurderet på hvert af de ni områder. Resultaterne bør derfor tages med et vist forbehold. Desuden bør det bemærkes, at det ikke har været muligt at adskille data fra København og Aalborg.

⁸ Se bilag B for uddybning af indsatsområder

Figur 4: Kvindernes udvikling fra første til seneste måling fordelt på indsatsområder i hele RI, 2020



Kilde: Reden International. Note: For de kvinder, der er lavet målinger på, gælder, at der er mellem 25 og 58 dage fra deres første måling til den seneste måling. Vold (n=15), beskæftigelse (n=19), netværk (n=20), økonomi (n=17), prostitution (n=10), psykiske lidelser (n=16), bolig (n=21), fysisk sundhed (n=22) samt misbrug (n=5).

Af figur 4 herover fremgår det, at det vurderes, at flest kvinder har udviklet sig positivt på områderne vold (60 pct.), økonomi (53. pct.) og prostitution (50 pct.). Det vidner om, at disse kvinder, under deres indkvartering, har fået en bedre forståelse for og indsigt i deres situation, f.eks. at kvinderne i højere grad ønsker at reducere eller komme ud af prostitution, og at de kan se alternativerne hertil. Den positive udvikling på særligt økonomi ser ud til at hænge sammen med den målgruppe, der har karakteriseret RI i løbet af 2020: Der har nemlig været en stor andel af thailandske kvinder, og det fremhæves i interviewene, at disse kvinder er glade for den økonomiske sparring og rådgivning, de får på krisecenteret. Det sker som led i, at de thailandske kvinder, ifølge medarbejdere fra både CMM og RI, oftere er mere motiverede og målrettede, når der bliver talt om, hvad de skal gøre, når de kommer hjem. Det er særligt de såkaldte ”businessplaner”, som de thailandske kvinder udviser en stor interesse for, hvorfor det oftest er disse kvinder, der takker ja til tilbuddet om at lave sådanne planer:

Vi har også en coach i København, som laver businessplaner sammen med kvinderne... Det er særligt de thailandske kvinder, der tager imod det... Det handler om, hvad de kan lave i hjemlandet for at blive etableret og f.eks. tage en uddannelse. Coachen går helt konkret ind og kigger på, hvad der kan lade sig gøre, og hvad tingene koster. Det er minutiøst arbejde, og det gør, at de (kvinderne) bliver fremtidsfokuserede. (Medarbejder, CMM)

Kigger man omvendt på de tre områder, hvor flest kvinder vurderes at være gået tilbage, fremgår det af figur 4, at der er tale om områderne psykiske lidelser (25 pct.), netværk (20 pct.) samt misbrug (20 pct.). Også her kan udviklingen tilskrives målgruppen. Det gør sig særligt gældende i forhold til regressionen på området ’psykiske lidelser’: I den seneste evalueringsperiode har medarbejderne fra RI nemlig

oplevet, at flere kvinder med psykiske men og lidelser visiteres til krisecenteret:

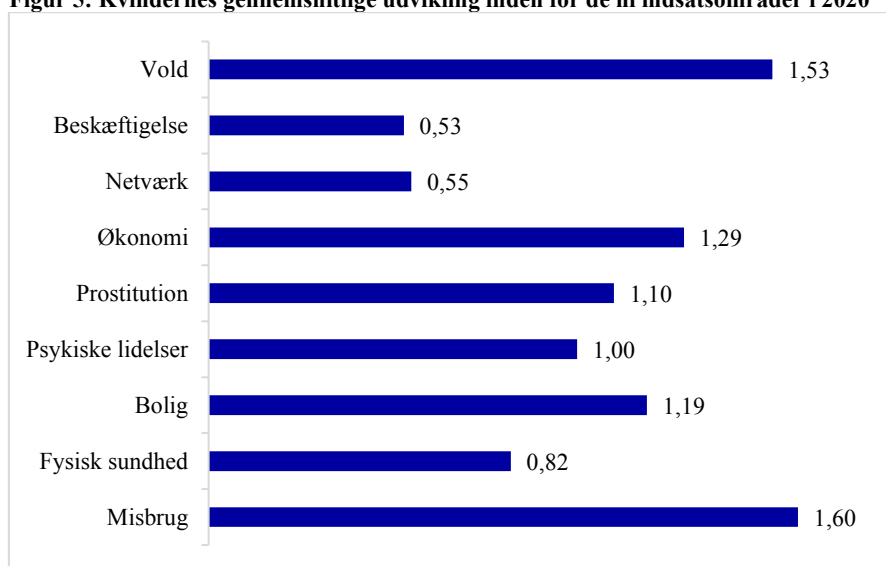
Der er en stigende grad af svære tilfælde med komplekse situationer for kvinder såsom psykiatri eller misbrug, der kræver mere af os. Hvis vi har en kvinde boende med en psykisk lidelse, som måske ikke er diagnosticeret, så skal vi jo have ekstra støtte, hvis vi overhovedet kan have hende... Hvis nu hun er for farlig for sig selv og andre, så kan det være umuligt. (Leder, RI)

Der er – ifølge RI- tale om et stigende antal kvinder med større og mere komplekse udfordringer end dem, som krisecenteret tidligere har været vidne til. Flere aktører (RI og Socialtilsynet) vurderer generelt, at disse kvinder ikke kan rummes inden for de rammer, som krisecentrene har i dag. Der er således tale om en udvikling, der skaber udfordringer i forhold til den hjælp, som kvinderne kan få tilbudt, fordi medarbejderne, grundet de fysiske rammer, ikke er gearret til at håndtere så komplekse sager. At nogle kvinder oplever regression på området 'psykiske lidelser', kan hænge sammen med en ændring i målgruppen, der gør, at det kan være svært for medarbejderne i RI at tage ordentligt hånd om disse kvinder.

Tilsvarende ses en høj procentsats af kvinder, der oplever regression på området 'netværk', der bl.a. handler om omfanget og kvaliteten af de netværk, kvinderne har. Flere af de interviewede kvinder giver udtryk for, at de stort set intet netværk har, mens andre nævner, at de har kontakt til en kæreste eller f.eks. en veninde. Det er svært for evaluator at vurdere kvaliteten af disse, herunder hvorvidt der er tale om meningsfulde og sunde relationer. Til trods for dette vidner ovenstående om, at særligt *omfanget* af kvindernes netværk er minimalt, hvilket kan forklare, hvorfor de scorer lavt på dette område sammenholdt med mange af de andre områder.

Kigger man dernæst på den gennemsnitlige udvikling inden for hvert af de ni indsatsområder, fremgår det af figur 5 herunder, at der er tale om en positiv udvikling for alle områderne.

Figur 5: Kvindernes gennemsnitlige udvikling inden for de ni indsatsområder i 2020



Kilde: Reden International. Note: Kvindernes gennemsnitlige udvikling på 10-trinsskalaen. Vold (n=15), beskæftigelse (n=19), netværk (n=20), økonomi (n=17), prostitution (n=10), psykiske lidelser (n=16), bolig (n=21), fysisk sundhed (n=22) samt misbrug (n=5).

Den positive udvikling på tværs af indsatsområderne vidner om, at der er tale om en ændring i forhold til midtvejsevalueringen. Sidstnævnte viste, at kvinderne på daværende tidspunkt oplevede en gennemsnitlig fremgang på syv ud af de ni områder (minus prostitution og netværk). Tilsvarende var der dengang tale om meget små ændringer, herunder f.eks. en gennemsnitlig udvikling i beskæftigelse på blot 0,03 point på 10-trinsskalaen. Tendensen til at kvinderne i højere grad opnår en positiv udvikling, kan hænge sammen med, at de opholder sig i krisecentrene i længere tid. Dette forhold behandles nærmere i det følgende afsnit 3.1.4.

I nærværende evaluering findes den største gennemsnitlige fremgang i forhold til misbrug, som er gået frem med 1,60 point, og vold, der er forbedret med 1,53 point på 10-trinsskalaen. Det er evaluators erfaring, at det for meget udsatte grupper kan være yderst svært at opnå målbare fremskridt. Ændringerne, sammen med fremgangen på de resterende områder, tyder derfor på, at kvinderne generelt oplever forbedringer i forbindelse med indsatsen.

Også de kvalitative interviews understøtter billedet af, at kvindernes trivsel generelt forbedres i RI. Alle kvinderne, der er blevet interviewet i evalueringsperioden (N = 8), giver udtryk for, at de er glade for at være på krisecentrene, og at de grundlæggende trives i deres hverdag:

Det føles som et hjem. Det gør mig mere tryk og glad. (Kvinde, København)

Før græd jeg altid, nu ser jeg en stor forskel. Jeg føler mig hjemme her. Jeg er gladere. (Kvinde, Aalborg)

I feel safe and comfortable here. I feel like I live with my family... They (the employees) help me not to feel bad and think about my past. They help me to think about other things and show me love and encouragement... That makes me feel powerful and strong. I feel stronger than when I came here."
(Kvinde, København)

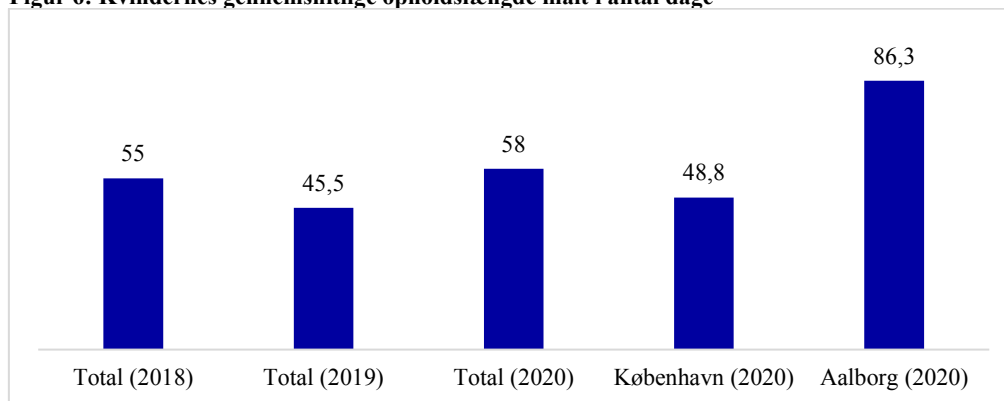
Til trods for det begrænsede datagrundlag tegner ovenstående et billede af, at RI's indkvarteringsstilbud forbedrer livskvaliteten og trivslen for de indkvarterede kvinder på en række parametre, som er afgørende for, at kvinderne kan komme ud af den svære situation, de befinder sig i og starte på en frisk.

3.1.4 Fastholdelse af kvinderne

Som tidligere nævnt var et af målene med etableringen af den spredte indkvarteringsmodel, at færre kvinder skulle forlade krisecenteret efter kort tid. Nærværende afsnit går i dybden med dette og undersøger via data omkring kvindernes opholdslængde og årsager til udskrivninger, hvorvidt det med det nye tilbud er lykkedes at fastholde flere af kvinderne. Det skal bemærkes, at datagrundlaget bygger på relativt få ophold, hvorfor analyserne må tages med et vist forbehold.

Figur 6 herunder viser en oversigt over kvindernes gennemsnitlige opholdslængde i RI's krisecenter i hele evalueringsperioden (2018-2020). Som det fremgår af figuren, er den gennemsnitlige opholdslængde faldet fra 2018 til 2019 og derefter steget i 2020, hvor den ligger på sit højeste i hele perioden, nemlig en gennemsnitlig opholdslængde på 58 dage.

Figur 6: Kvindernes gennemsnitlige opholdslængde målt i antal dage



Kilde: Reden International. Note: Data fra 2018 rummer kun data fra København, mens data fra 2019 både dækker over København og Aalborg.

Ændringen i opholdslængden fra 2018 til 2019 er i midtvejsrapporten begrundet med en ændret sammensætning af kvinderne, idet der i denne periode skete et skift (flere thailandske kvinder), som betød, at flere af kvinderne havde motivation til at rejse hurtigere hjem. Opholdslængden er længere i 2020, selv om målgruppen ikke har ændret sig markant fra 2019. Det høje antal af dage i 2020 skyldes særligt ét forhold, nemlig corona-pandemien. Pandemien har betydet, at kvinderne ikke har kunne komme hjem grundet de meget strenge rejserestriktioner. Flere af kvinderne har således siddet fast i Danmark, hvilket af naturlige årsager har betydet, at de har opholdt sig længere på krisecentrene, end hvad der under normale omstændigheder ellers ville have været tilfældet. CMM og RI fortæller, at det for flere af kvinderne har givet anledning til en vis frustration, fordi de bare gerne ville hjem. I stedet er de blevet sat i en venteposition, som de ikke har vidst, hvornår ophørte. Selvom kvinderne således har oplevet et vist pres og en usikkerhed omkring, hvornår de kunne komme hjem, peger interviewene med medarbejderne fra RI på, at pandemien i en vis udtrækning har været en fordel ift. det socialfaglige arbejde med kvinderne:

Corona har givet mulighed for at arbejde længere tid med de beboere, der er her. Det er interessant fordi, vi længe har arbejdet for en længere refleksionsperiode... Selvom nogle af kvinderne har været frustreret pga. børn derhjemme, har det været interessant, fordi deres trivsel øges. Langt de fleste har fået det bedre og nået at restituere. (Leder, RI København)

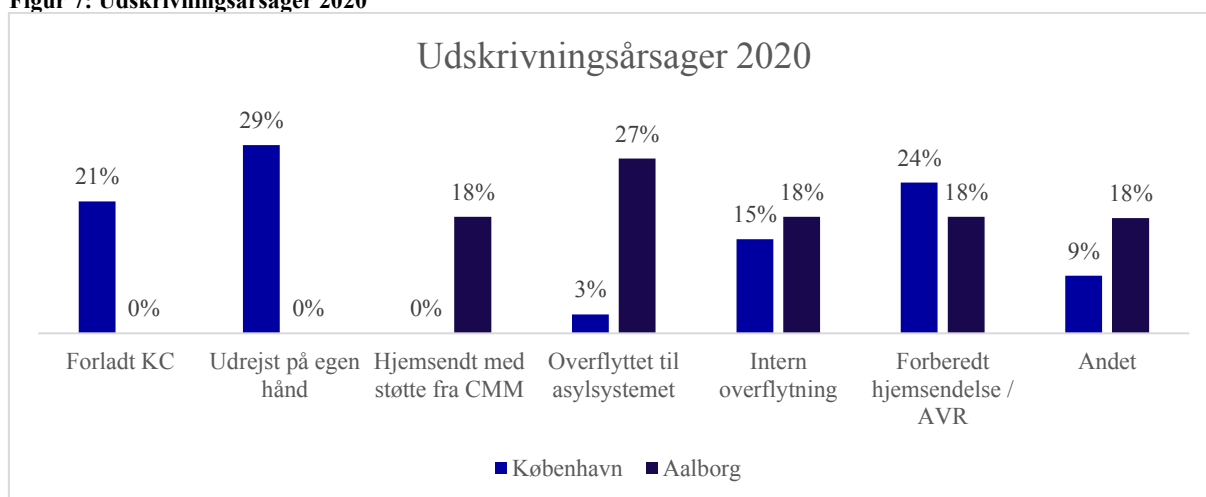
Corona-pandemien har således gjort det muligt for medarbejderne at arbejde med kvindernes trivsel i en længere periode og dermed også længere end de 30 dage, som udgør den første refleksionsperiode. Det er ikke et mål, at kvinderne opholder sig længere tid, men den ekstra tid har ifølge medarbejderne i RI været central, fordi den har muliggjort, at de i højere grad har kunne arbejde indgående med at opbygge kvindernes selvtillid, selvværd og kompetencer. Dette er forhold, som alle er vigtige for, at kvinderne kan klare sig og holde sig ude af prostitution, når de vender tilbage til deres hjemland. I tillæg til ovenstående bemærkes det dog, at kvindernes gennemsnitlige opholdslængde fortsat er noget mindre end de 120 dage, som de maksimalt har mulighed for at blive på krisecentret.

Figur 6 viser tilsvarende, at den gennemsnitlige opholdslængde for kvinderne i Aalborg er betydeligt højere end for kvinderne i København (86,3 dage vs. 48,8 dage). Forskellen i tallene hænger formentlig

sammen med at i hvert fald to kvinder har været indkvarteret i Aalborg længere tid end ellers på grund af corona-pandemien og rejserestriktioner.

Det forholder sig sådan, at efter de første 30 dages refleksionsperiode er der mulighed for forlængelse i samlet op til 120 dage, hvis kvinden samarbejder om at vende tilbage til sit hjemland. Som figur 7 herunder viser, er det særligt i København lykkedes med sidstnævnte. Således skyldes 53 pct.⁹ af udskrivningerne i København, at kvinden enten er rejst tilbage til sit hjemland eller har indgået en aftale om forberedt hjemsendelse, hvor sidstnævnte planlægges af CMM i samarbejde med kvinden og Hjemrejsestyrelsen. For Aalborg er tallet en del mindre, nemlig 36 pct. Det er dog vigtigt at understrege, at der er tale om relativt få kvinder, så tilfældigheder i forhold til hvem der præcist er indkvarteret i hhv. København og Aalborg spiller en større rolle end selve indsatsen.

Figur 7: Udskrivningsårsager 2020



Kilde: Reden International. Note: København (n=34), Aalborg (n=11). Tallene angiver antallet af kvinder, der er blevet udskrevet fra krisecenteret. Der tages forbehold for, at der kan være kvinder, som ikke er blevet registreret. Forkortelsen "AVR" dækker over "Assisted Voluntary Return", hvor der ydes hjælp (via CMM) til en frivillig hjemsendelse. "Intern overflytning" dækker over kvinder, som er flyttet fra Aalborg til København eller omvendt pga. f.eks. pladsmangel, sikkerhedshensyn eller den generelle beboersammensætning.

Der er en lidt mindre andel, der har forladt krisecenteret uden videre i 2020 sammenlignet med 2019. Det skyldes formentlig, at kvinderne, grundet corona-pandemien, har haft nemmere ved ikke at "gå tilbage" på gaden eller til massageklinikken, da disse aktiviteter har været lukket mere eller mindre ned. Generelt er tallene for hvor mange, der forlader krisecenteret, lavere, end de tidligere har været.

Evalueringen peger på, at fastholdelsen af kvinderne indtil hjemsendelse primært hænger sammen med sammensætningen af målgruppen. Ligesom det var tilfældet i midtvejsevalueringen, er der også i år tale om flere thailandske kvinder. Tidligere har målgruppen været domineret af nigerianske kvinder, som gennemsnitligt set er mindre motiverede for at rejse hjem, da de ofte har investeret mere i rejsen, har større gæld til bagmændene i både Europa og hjemlandet, oplever større pres fra familien, samt har ringere muligheder i hjemlandet (se afsnit 5.2 om målgruppen.). De thailandske kvinder passer således

⁹ Kategorierne "udrejst på egen hånd", "hjemrejst med støtte fra CMM/RI/Øvrige" og "forberedt hjemsendelse/AVR"

bedre til indsatsen og er i højere grad motiverede for at tage imod de forskellige tilbud om støtte under handlingsplanen, herunder hjælpen på RIs krisecentre og tilbuddet om en forberedt hjemsendelse.

Vi har ikke så mange nigerianske kvinder indkvarteret pt... Det er typisk dem, der går. (CMM, medarbejder)

Herudover peger interviews på, at de ansatte i RI fortsat spiller en rolle for kvindernes fastholdelse:

The employee, she's my friend, yes. I really like talking to her... They (the employees) show me encouragement: Never give up, everything will be fine, things will get better..." (Kvinde, København)

Kvinderne er således generelt meget glade for den hjælp og omsorg, de modtager fra RI's medarbejdere. Et forhold, der i sidste ende kan være medvirkende til, at kvinderne vælger at blive på krisecenteret.

Sammenfattende viser dette afsnit, at kvinderne i gennemsnit opholder sig længere på krisecentrene end de første 30 dages refleksionsperiode. I 2020 er det gennemsnitlige ophold på 58 dage, hvilket er lidt højere end i de foregående år, men til gengæld en del mindre end de 120 dage, som kvinderne maksimalt kan opholde sig i RI. Den gennemsnitlige opholdslængde i 2020 skyldes i høj grad corona-pandemien, som har gjort det vanskeligt for kvinderne at rejse tilbage til deres hjemlande. Vanskelighederne ved at rejse kommer ligeledes til udtryk, når man kigger på, hvad kvindernes udskrivningsårsager er. Således er der en del færre kvinder, der enten er rejst hjem til deres hjemland eller indgået en aftale om forberedt hjemsendelse i 2020 sammenholdt med 2019. Endelig viser afsnittet, at færre kvinder forlader krisecentrene i forhold til tidligere. Det skyldes, at sammensætningen af målgruppen i højere grad tæller thailandske kvinder, som overordnet set er mere motiverende for at få hjælp sammenholdt med de nigerianske kvinder.

4. Administrative konsekvenser

Den nye indkvarteringsmodel har medført en række administrative konsekvenser. I evalueringen er der fokus på dels brugen af alternative indkvarteringspladser og dels de økonomiske konsekvenser af den nye indkvarteringsmodel.

4.1 Brug af alternative indkvarteringspladser

Forventningen i forbindelse med etableringen af den spredte indkvarteringsmodel var, at tilbuddet ville blive mere fleksibelt, og at man som konsekvens heraf, ville opleve et fald i brugen af alternative indkvarteringspladser (eksempelvis herberg, §-109 tilbud, hoteller m.m.). Det skyldes, at den spredte model giver flere forskellige muligheder for indkvartering.

4.1.1 Visitationskriterier

Tilbuddene i Aalborg og København er grundlæggende ens i forhold til normering, metoder osv. På den baggrund er visitationskriterierne ens, og der er samme målgruppebeskrivelse. Målgruppen dækker kvinder og transpersoner, som er blevet vurderet handlet af Udlændingestyrelsen eller CMM, samt personer hvor der kan være indikationer på menneskehandel, hvorfor de indkvarteres med henblik på yderligere udredning.

RI vurderer derudover, at de ikke kan rumme personer med svære psykiske vanskeligheder (for eksempel aktive selvmordstanker) eller ubehandlet misbrug med den gældende normering og fysiske rammer. Til trods for dette har der i projektperioden (særligt 2021) været nogle få eksempler på, at kvinder med svære psykiske udfordringer har været indkvarteret i kort tid i både Aalborg og København. Tilsvarende har der i perioden været et eksempel på, at en kvinde med et barn har været indkvarteret i Aalborg (efter en særaftale med CMM), selvom RI's målgruppebeskrivelse ellers ikke omfatter børn.

De to steder har nogle forskelle, som giver mulighed for, at tilbuddene kan supplere hinanden. Selv om visitationskriterierne er ens, så kan der være tilfælde, hvor nogle kvinder vurderes at kunne passe bedre til det ene sted end det andet. Det afhænger dels af sammensætningen, dvs. hvilke kvinder der i forvejen er i krisecenteret, men også af følgende forhold:

- *Fysiske rammer:* Aalborg er mindre, dvs. der er mere ro på stedet. Der kan tilbydes eneværelse.
- *Geografi og sikkerhed:* Det kan være en fordel, at kvinderne skilles fra andre kvinder, som de kender, eller fra deres netværk. Derudover kan der tilbydes en højere grad af sikkerhed i krisecenteret i København, som har døgndækning via samarbejde med KFUKs Sociale Arbejdes Krisecenter. Krisecenteret i Aalborg er ubemandet om aftenen, om natten og enkelte tidspunkter i weekenden. Kvinderne i Aalborg skal således være i stand til at klare sig uden personale i ovenfor nævnte tidsrum. I starten af en kvindes indskrivning, sættes der en nattevagt ind i en periode, og samtidig er det pt. muligt for kvinderne at tilkalde en bagvagt, hvis de føler sig utrygge.

4.1.2 Anvendelse af alternative indkvarteringspladser i perioden

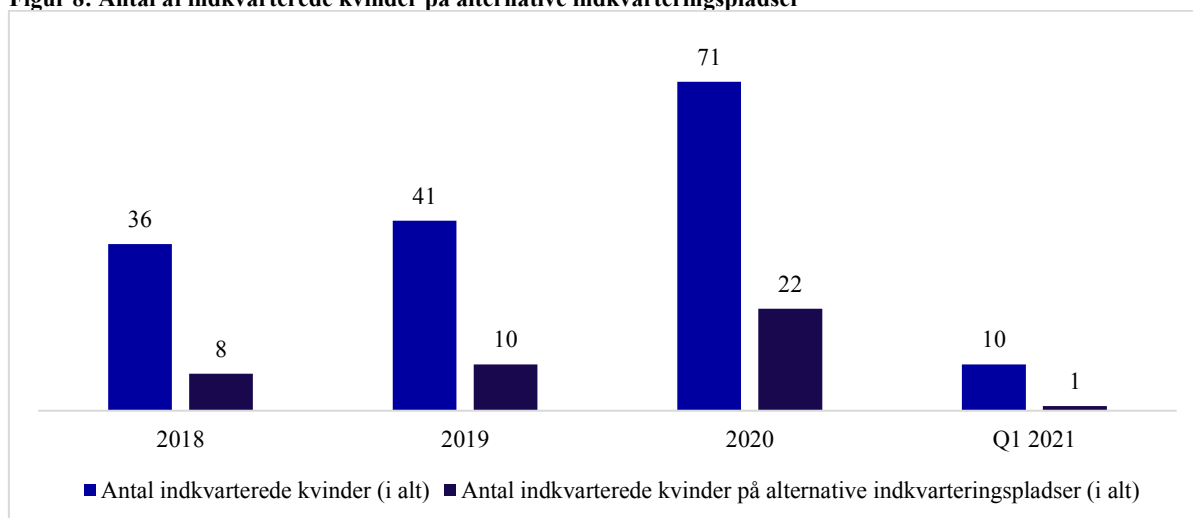
I dette afsnit ser vi nærmere på, hvordan det reelt er gået med anvendelsen af alternative indkvarteringspladser ved at sammenligne data fra 2018 (før ændringen i indkvarteringsmodel) med 2019 og 2020 (efter ændringen).

Der kan være flere grunde til at anvende alternative indkvarteringspladser. Det kan enten ske, fordi der ikke er plads i RI's krisecentre, eller der kan være andre behov, som gør, at kvinden bør indkvarteres et andet sted – det kan for eksempel være omfattende misbrug eller alvorlige psykiske problemer. Ofre for menneskehandel uden lovligt ophold samt ofre med verserende asylsager, er under Udlændingestyrelsens forsørgelse og kan som udgangspunkt indkvarteres i asylsystemet, hvorfor dette ikke anses for alternative indkvarteringspladser.

Både det samlede antal kvinder, som CMM har indkvarteret hos RI og på alternative indkvarteringspladser er steget fra år til år, når 2018, 2019 og 2020 sammenlignes i figur 8. Fra 2018 til 2019 er det dog en beskeden stigning, der er sket, mens der næsten er sket en fordobling af det samlede antal indkvarterede kvinder, hvis man sammenligner 2018 med 2020. Samtidig er antallet af kvinder, der er blevet indkvarteret på en alternativ indkvarteringsplads næsten tredoblet fra 2018 til 2020. Kigger vi også på, hvor stor andelen af kvinder, der er blevet alternativt indkvarteret ud af det samlede antal indkvarterede kvinder, var andelen 22 pct. i 2018, 24 pct. i 2019, mens den i 2020 var på 31 pct. Siden ændringen i indkvarteringsmodellen er der således sket en gradvis stigning i behovet for at anvende alternative indkvarteringspladser. Denne tendens bekræftes af de kvalitative interviews, og en del af forklaringen lader til at ligge i, at man inden for RI's eksisterende rammer ikke kan rumme visse typer af handlede kvinder, herunder f.eks. kvinder med svære psykiske udfordringer:

Det [alternative indkvarteringspladser, red.] har vi stadig meget stort behov for. Lige nu har vi fx en kvinde, der er misbruger, og så har vi nogen med svære psykiatriske lidelser, og dem kan vi ikke indkvartere hos Reden. (Medarbejder, CMM, slutevaluering)

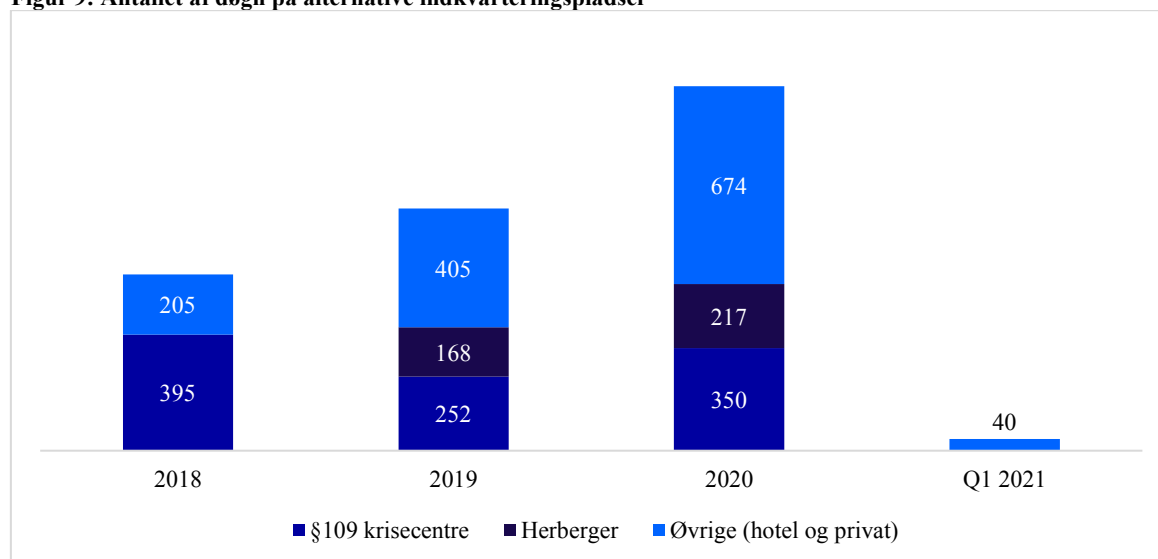
Figur 8: Antal af indkvarterede kvinder på alternative indkvarteringspladser



Kilde: CMM. Note: Opgørelsen er foretaget manuelt af CMM. Der bør tages højde for mindre uoverensstemmelser. Data i figuren omhandler kvinder og transpersoner over 18 år, som vurderes handlede og som er placeret på alternativ indkvartering.

I figur 8 er ligeledes inkluderet data fra 1. kvartal af 2021, hvor der til gengæld ses et fald i det samlede antal indkvarterede kvinder, hvis der sammenlignes med 2020. Da data er baseret på ¼ af året, peger det foreløbigt på, at det samlede antal indkvarterede er nogenlunde på niveau med 2019. Antallet af kvinder, som er blevet visiteret til en alternativ indkvarteringsplads, lader derimod til at være på sit laveste for hele perioden. Dette er i god overensstemmelse med afsnit 2.2, som viste, at belægningen er væsentlig lavere i 1. kvartal af 2021 sammenlignet med 2020 og 2019, hvilket også bekræftes af medarbejdere fra RI Aalborg, som siger, at 2021 indtil videre har været meget stille, hvilket formentlig skyldes corona.

Figur 9: Antallet af døgn på alternative indkvarteringspladser



Kilde: CMM.

Udover, at en større andel kvinder fra 2018 til 2020 er blevet visiteret til alternative indkvarteringspladser, er det samlede antal døgn, som kvinderne har tilbragt på de alternative indkvarteringspladser også steget i samme periode. Dette fremgår af figur 9. Særligt ses det, at brugen af de øvrige indkvarteringsmuligheder som hotel og i private hjem er steget markant. Det kan skyldes, at der har været et vist pres på de andre alternative indkvarteringsmuligheder, hvor krisecentrene har været særligt pressede under coronaperioden. Samtidig viser data konkrete eksempler på, at enkelte kvinder har boet hos personer i deres netværk, f.eks. en kæreste. Brugen af § 109 krisecentre er gået lidt op og ned fra 2018 til 2020, mens herberger er gået fra slet ikke at være blevet brugt til alternativ indkvartering i 2018 til at indkvartere kvinder i hhv. 168 og 217 døgn i 2019 og 2020. At indkvartering af kvinderne på herberg i højere grad finder sted i dag sammenholdt med 2018 forklares af CMM ved, at formålsparagraffen herfor er bredere. Det bemærkes desuden, at omkostningerne for indkvartering på et herberg typisk er lavere end fx § 109-tilbud. Der foretages dog altid en vurdering ift. det enkelte offers behov og situation.

Ligesom figur 8 viser figur 9 også, at brugen af alternativ indkvartering i 1. kvartal af 2021 er faldet meget, og det er formentlig corona-pandemien og nedlukning i hele starten af 2021, der er årsag til dette fald.

Evaluators vurderer, at en af udfordringerne ved den øgede brug af alternative indkvarteringspladser er også, at de ikke er specialiserede, når det kommer til at håndtere og hjælpe *handlede* kvinder på samme måde, som den socialfaglige støtte på RI er. Dog bør det i tillæg hertil nævnes, at de alternative indkvarteringspladser, dvs. primært herberg og §-109-tilbud, kan støtte kvinderne på andre områder end lige specifikt deres handelssituation. Det sker som led i, at der ved indkvartering på disse steder er medarbejdere, der har socialfaglige kompetencer målrettet udsatte borgere, og derfor eksempelvis er vant til at håndtere borgere med misbrug og andre lignende udfordringer. Samtidig har CMM en større rolle i forhold til de ofre, der er indkvarteret på de alternative pladser, og bidrager på den måde med specialiserede kompetencer inden for menneskehandel.

Pladserne i RI's krisecentre finansieres af handlingsplanen, hvorfor CMM ikke betaler for indkvarteringen hos RI.¹⁰ Brugen af alternativ indkvartering har dermed medført øgede omkostninger til indkvartering i CMM, hvilket lægger et pres på deres samlede økonomi. I forlængelse af dette pointerer både medarbejdere fra CMM og RI, at der derfor er et behov for at oprette flere indkvarteringspladser, enten i de eksisterende afdelinger, etablere helt nye indkvarteringssteder eller anvende allerede eksisterende strukturer eller tilbud.

4.2 Økonomiske konsekvenser ved omlægningen

Beslutningen om at ændre indkvarteringsmodellen gav anledning til store ændringer i RI's organisering. Der skulle startes en ny afdeling op med samme tilbud, målgruppe mv. som i København. Der var ikke afsat ekstra midler til implementering og etablering af det nye tilbud. Der findes ingen opgørelser over det ressourceforbrug, der er anvendt i omlægningen, men på grund af omlægningen har været øgede omkostninger i implementeringsperioden til møder, opkvalificering, koordinering og etablering, som beskrevet i midtvejsevalueringen.

Der er forøgede omkostninger ved at have krisecentre to steder i landet frem for et blandt andet i form af ekstra ledelse, koordinering og transport i forbindelse med opkvalificering. I den økonomiske ramme var der således råd til enten at have ti pladser i København eller to pladser i Aalborg og syv pladser i København. Prisen for den spredte indkvarteringsmodel bliver derfor én krisecenterplads mindre, end hvis man havde fortsat med at have alle kvinderne indkvarteret i København.

I midtvejsevalueringen af den spredte indkvarteringsmodel fandt vi, at både CMM og RI er lykkedes med at finde nogle løsninger, som har gjort, at modellen med krisecenterpladser i både København og Aalborg kan hænge sammen økonomisk. De daglige driftsopgaver, for eksempel rådgivning, er således ikke blevet dyrere, hverken for Reden International eller CMM.

¹⁰ Ifølge rapporten SAMFUNDSØKONOMISKE OMKOSTNINGER VED VOLD af Det Kriminalpræventive råd og Rambøll Consulting fra 2019 er den gennemsnitlige takst for kvindekrisecentre 1.850 kr. pr døgn. Afhængig af udregningsmetode koster priserne på Reden mellem 700 og 1.340 kr. pr. døgn. Det bør nævnes, at CMM ikke betaler for indkvartering hos RI, da RI's krisecentre er finansieret af handlingsplanen. Pladserne er så og sige "gratis" for CMM at visitere til.

5. Kontekstfaktorer

Der er en lang række kontekstfaktorer, som har betydning for, hvor godt indsatsen lykkes. Vi har i denne slutevaluering primært fokus på følgende kontekstfaktorer, som har haft afgørende betydning for indsatsen:

- Corona
- En dynamisk målgruppe
- Geografiske forskelle
- Færre pladser end tidligere
- De fysiske rammer

5.1 Corona

Indeværende afsnit ser nærmere på, hvilken betydning corona-pandemien har haft for, hvor godt indsatsen er lykkedes. Afsnittet berører pandemiens betydning for hhv. visitationen af kvinderne og de tilbud, som kvinderne får i RI, herunder også kvindernes trivsel.

5.1.1 Visitation og rejseforhold under corona

Pandemien har, ifølge politiet i København og lederen af RI København, medført, at antallet af kvinder er blevet mindre, eftersom en del af disse er rejst hjem til deres respektive hjemlande, da de fik muligheden. Herudover har kvinderne i en lang periode haft vanskeligt ved at rejse hjem.

Corona-pandemien har betydet, at politiet har været udfordret af en lang række af nye opgaver, som har krævet en intern ressourceallokering. Samtidig har politiet under nedlukningen – særligt i København – oplevet et mindre behov for at køre ud til bordeller (som har været lukkede) og Istedgade (hvor der har været færre på gaden). Det betyder at færre kvinder bliver visiteret til tilbuddene:

Hvis politiet ikke laver så mange razziaer, så finder de dem (kvinderne) heller ikke. De prioriterer i højere grad andre opgaver relateret til covid. Vi er afhængige af den indsats, de leverer... Men vi har et godt samarbejde. (Medarbejder, CMM København)

Ovenstående forhold har betydning for at der har været store udsving i antallet af kvinder i tilbuddet i evalueringsperioden, hvilket ses i belægningstallene, hvor der har været høj belægning i 2020, men lav belægning i starten af 2021.

5.1.2 Tilbud i RI under corona

Corona-pandemien har tilsvarende haft betydning for de indkvarterede kvinders interaktion med medarbejderne i RI samt de tilbud, de har modtaget. Evalueringen viser, at den anden nedlukning af det danske samfund, som blev igangsat i december 2020, var hård for både kvinder og medarbejdere på begge krisecentre:

Det var svært i starten. Vores kvinder blev ikke prioriteret. Da alt lukkede ned, var det næsten umuligt at få en læge tid, og de var meget isolerede og forskrækkede. Det var nogle svære uger... Vi aflyste alle fælles aktiviteter, og de skulle blive på deres værelser, men det fungerede ikke så godt. De blev meget triste. (Medarbejder, RI København)

Som citatet herover vidner om, har kvinderne i starten af den anden nedlukning været meget isolerede, da alle aktiviteter i RI blev aflyst grundet de mange restriktioner. Kvinderne har således måtte klare de fleste af dagligdagens gøremål på egen hånd og holde sig selv beskæftiget, hvilket har været en stor udfordring psykisk for disse kvinder. Det sker som led i, at kvinderne i forvejen befinder sig i en meget sårbar position og derfor har brug for hjælp og redskaber til at komme videre i deres liv og dermed få vendt deres tankemønstre væk fra det, de har været igennem. Som flere af kvinderne beskriver, er medarbejdernes rolle netop at hjælpe kvinderne til at føle sig bedre tilpas og ”ikke tænke på min fortid”, som én af kvinderne udtrykker det. Noget, der altså har været svært i de første par uger af nedlukningen grundet de manglende aktiviteter og den fysiske afstand mellem kvinderne og medarbejderne.

I forlængelse af ovenstående peger evalueringen på, at nedlukningens første uger ligeledes har været en udfordring for medarbejderne i RI, som ikke har følt, de har kunne udføre det socialfaglige arbejde, de ellers er ansat til: Nemlig, at tage hånd om kvinderne, vise omsorg og trøste dem, når behovet herfor er opstået. Tilsammen resulterede dette i, at medarbejderne i RI registrerede et fald i kvindernes trivsel i starten af pandemiens anden bølge. En udvikling, de hurtigt satte alt ind for at ændre:

Vi satte meget hurtigt gang i fælles aktiviteter igen. Det var en fest første gang, de var så glade, selvom det f.eks. var med åbne vinduer osv... Vi opfordrede til, at de ikke var for mange i køkkenet sammen, men meget hurtigt blev det almindeligt igen. Det er vigtigt for dem at kunne lave mad sammen og gøre ting sammen... Vi begyndte at se stedet som en fælles husstand – jeg så ikke andre i den periode. Nu bliver vi testet hver uge, og kvinderne er gode ift. hygiejne. (Medarbejder, RI København)

Også rådgivningen fra CMM har været påvirket af corona. Det skyldes, at CMM's medarbejdere overordnet set ikke har haft mulighed for at møde fysisk op i fængslerne eller krisecentrene og afholde samtalerne med kvinderne face-to-face. De fleste af disse har i stedet måtte foregå over telefonen eller digitalt, f.eks. gennem Microsoft Teams, hvilket har skabt en del udfordringer. Først og fremmest fordi, det i mindre grad har været muligt at opbygge en tillidsskabende relation gennem det digitale univers – en faktor, der har gjort det mere utrygt for kvinderne at være i og samtidigt frustreret medarbejderne i CMM, fordi der har været en oplevelse af, at den fysiske distance har sat det socialfaglige arbejde på prøve. Tilsvarende har det været udfordrende i de tilfælde, hvor der har været behov for tolke, fordi det har tilføjet en ekstra kompleksitet til samtalerne, f.eks. i forhold til at kunne forstå hinanden korrekt og høre hinanden ordentligt gennem telefonen. I tillæg hertil har CMM dog erfaret, at telefontolkning i en del tilfælde kan være en fordel, fordi der er færre personer fysisk tilstede under samtalen, som den pågældende kvinde skal forholde sig til. Herudover påpeges det tilsvarende af CMM, at telefontolkning er en del billigere, hvilket i sidste ende frigør midler til andre steder i indsatsen, hvor der er mere behov for det.

Evalueringen viser, at corona-pandemien og nedlukningen ikke kun har ført negative ting med sig, men at der også er en række positive afledte effekter. For det første har nedlukningen af samfundet betydet, at mange af disse kvinder ikke har kunne rejse tilbage til deres hjemlande igen. Både RI og CMM erfarer, at det for nogle af kvinderne har været hårdt og medført usikkerhed, fordi de ikke har vidst, hvad fremtiden ville byde på. Omvendt beretter RI's medarbejdere om, at pandemien har betydet, at nogle kvinder har opholdt sig længere på krisecenteret end tidligere, hvilket har vist sig at være til gavn for de fleste af kvindernes trivsel. Den længere opholdslængde, som kvinderne har fået under corona, har, ifølge medarbejderne i RI, nemlig gjort det muligt at arbejde mere indgående med hver enkelt kvinde og samtidig betydet, at kvinderne hver især har fået ro og tid til at restituere. Særligt sidstnævnte, tiden, har således, ifølge medarbejdere fra RI, vist sig nyttig ift. at forbedre kvindernes trivsel og hjælpe dem videre i livet og ud af prostitutionsmiljøet.

En anden positiv betydning, som corona-pandemien har haft, handler ifølge medarbejderne i RI København om antallet af fagligheder, som kvinderne har mødt og skulle forholde sig til under nedlukningen. Under almindelige forhold ville kontaktpersoner fra CMM være kommet jævnligt forbi RI, da de står for planlægningen af den forberedte hjemsendelse og i forbindelse hermed har en række snakke med den pågældende kvinde. Grundet restriktionerne har dette som bekendt ikke været muligt, og kontakten er derfor i stedet ske digitalt eller telefonisk. Det har betydet, at kvinderne, i den periode, de har været indkvarteret i RI, primært har skulle forholde sig til medarbejderne på de to krisecentre:

CMM er kommet mindre her i København grundet corona. Det har gjort noget godt for kvinderne. Tidligere kom de nemlig flere gange om ugen, og det kunne ofte forstyrre den plan, der blev lavet for kvindernes uge... Forudsigelighed for kvinderne er så vigtig (Leder, RI København)

Også CMM fortæller, at samarbejdet med krisecentret under corona-pandemien har ændret karakter, fordi CMM ikke kunne besøge kvinderne, og at RI har været meget hjælpsomme og åbne ift. en løsning på de forskellige opgaver.

Sammenfattende viser dette afsnit, at de første par uger af corona-nedlukningen var hårde for kvinderne i RI, fordi alle aktiviteter blev aflyst og kvinderne derfor var meget isolerede, samtidig med, at der var stor usikkerhed om, hvad der skulle ske. RI oplevede et fald i kvindernes trivsel i perioden, og det resulterede i, at de hurtigt fik aktiviteter og andre fælles tiltag som f.eks. madlavning tilbage igen. Slutteligt vurderer evaluatoren, at pandemien for mange kvinder har haft en positiv betydning, fordi den dels har forlænget deres ophold i RI's krisecentre, dels har skabt mere ro på krisecentrene, som begge er elementer, der på sin vis har været med til at øge kvindernes trivsel.

5.2 En dynamisk målgruppe

Sammensætningen af kvinderne i RI's krisecentertilbud til ofre for menneskehandel har ændret sig betydeligt efter, det nye indkvarteringsstilbud i Aalborg er blevet implementeret. Der er særligt tale om en ændring i de indkvarterede kvinders nationalitet, som ikke skyldes det nye indkvarteringsstilbud, men i højere grad andre forhold såsom politiets ændrede fokus på området.

5.2.1 Sammensætningen af kvinderne før implementeringen af den spredte indkvarteringsmodel

Før implementeringen af den spredte indkvarteringsmodel bestod målgruppen overvejende af kvinder fra Nigeria. Medarbejderne fra RI peger på, at dette har været en udfordring, eftersom disse kvinder typisk er svære at fastholde i tilbuddet, fordi de oftest mangler motivationen til at blive hjulpet ud af deres situation. Ifølge RI-medarbejderne skyldes det bl.a., at mange nigerianske kvinder i høj grad selv er agenter i deres handelshistorier; oftest har kvinderne aktivt selv ønsket at tage afsted og samtidigt taget initiativ til at låne penge til rejsen. For nogen kan det få den konsekvens, at det ender ud i menneskehandel. Derudover er det også karakteristisk for de nigerianske kvinder, at religiøse forhold og ritualer fastholder dem i prostitution, hvilket tilsammen har været udfordrende og hæmmende for, hvorvidt de tager imod tilbud under handlingsplanen. CMM påpeger i forlængelse heraf, at der dog også er nigerianske kvindelige ofre for menneskehandel, som er motiverede for og samarbejdsvillige omkring forberedte hjemsendelser.

5.2.2 Sammensætningen af kvinderne efter implementeringen af den spredte indkvarteringsmodel

Efter implementeringen af indkvarteringsmodellen i Aalborg har man i RI og CMM oplevet, at færre nigerianske kvinder vurderes handlet, og dermed at antallet af nigerianske kvinder på krisecentrene er faldet. Omvendt er antallet af kvinder med andre nationaliteter steget. Selvom data fra RI viser, indkvarteringstilbuddet fortsat rummer en del nigerianske kvinder, er der i perioden sket en betydelig stigning i kvinder fra Østeuropæiske lande, herunder særligt Rumænien, samt kvinder fra Thailand. Særligt i RI København oplever personalet, at ændringerne i kvindernes nationalitet har haft en betydning for fastholdelsen af kvinderne på krisecentrene:

Vi har haft en del kvinder fra Thailand, der har været glade for tilbuddet, men de har en hel anden profil end de nigerianske kvinder. Kvinderne fra Thailand er meget modtagelige, fordi deres handelshistorier er anderledes: Den måde, de handles på, trusselsituationen osv. Det er mere klassiske menneskehandel-cases (...). Hvis de samles op af politiet og tilbydes at blive sendt hjem under ordnede forhold, så er det en helt anden historie. (Leder, RI)

Der er en generel oplevelse blandt både medarbejdere fra RI og CMM af, at de thailandske kvinder passer "bedre" til tilbuddene under handlingsplanen, fordi de i højere grad er villige til at få hjælp og tilsvarende er mere motiverede for at rejse hjem sammenholdt med de nigerianske kvinder, som tidligere karakteriserede målgruppen.

Ændringerne i sammensætningen af målgruppens nationalitet skyldes flere forhold. For det første peger udsagn fra RI og politiet på, at politiet, før corona-pandemien indtrådte, fik mere fokus på klinikkerne og mindre på gadeprostitution, hvilket har betydning for at der blev opsporet flere thailandske kvinder i perioden:

De thailandske kvinder holder til på klinikker, som typisk har åbent i dagtimerne, hvor der er flere ressourcer for politiet at gøre godt med (...). Derudover bruger de thailandske kvinder også meget

annoncer på nettet, hvorfor de er nemmere at finde sammenlignet med de nigerianske kvinder. (Politibetjent, København, midtvejsevaluering)

For det andet har corona-pandemien forstærket denne udvikling i og med, at der som følge af nedlukningen ifølge politiet har været lukket en del ned for prostitutionen på Istedgade, hvor de nigerianske kvinder ellers typisk opholder sig, og dermed også for patruljeringen:

De nigerianske kvinder er typisk på Istedgade... Det er meget forskelligt, hvor ofte vi er i Istedgade. Nu har vi ikke været der i flere måneder grundet corona... Kvinderne er stort set forsvundet dernede fra.. Mange af dem er rejst hjem, eller også opholder de sig i Danmark uden at være ude. (Politibetjent, København)

Det er evaluators vurdering, at politiets skiftende fokus og corona-pandemien således har medført, at færre nigerianske kvinder visiteres til tilbuddet. For det tredje kan ændringerne i sammensætningen af målgruppen skyldes, at medarbejdere fra CMM det seneste års tid har oplevet lidt flere selvhenvendelser til krisecentrene, som typisk kommer fra de thailandske kvinder. Det sker som led i, at disse kvinder har fået viden om, at de kan få hjælp til at komme ud af den situation, de befinder sig i.

Udover den ændrede sammensætning af målgruppen ift. nationalitet, har RI krisecentre det seneste års tid også oplevet en stigning i andelen af kvinder med svære psykiske problemer:

Vi har en større tendens til at indkvartere kvinder, der har særlige behov ift. psykiatrien – endnu mere siden sidste år. Der er tale om tunge sager. Det er en målgruppe, der er svær at få indkvarteret andre steder, men den ligger udover vores målgruppe. (RI, leder København)

RI vurderer ikke, at de har rammerne til at kunne rumme denne type af kvinder, da de ikke har mulighed for at tilbyde eneværelse, og ikke har tilstrækkelige personaleressourcer til at give dem den rette hjælp, hvilket understøttes af Socialtilsynet.¹¹ RI oplyser dog, som det ses i citatet, at der det sidste års tid har været flere eksempler på, at sådanne kvinder er blevet indkvarteret på krisecentrene. Det er uklart for evaluator om der er tale om et egentligt skifte i målgruppen mod flere kvinder med svære psykiske problemstillinger, som kommer til Danmark og/eller bliver opsporet, om det skyldes en ændring i hvilke kvinder der visiteres til RI eller om det skyldes en ændring i vurderingen hos RI. Der findes ikke data på dette.

Sammenfattende viser ovenstående afsnit, at sammensætningen af kvinderne efter implementeringen af den spredte indkvarteringsmodel har ændret sig på en række parametre. Således er målgruppen pt. karakteriseret ved en anden vægtning af nationaliteter samt muligvis flere kvinder med komplekse psykiske problemstillinger. Afsnittet peger på, at det ikke i sig selv er implementeringen af den spredte indkvarteringsmodel, der har medført disse ændringerne, men at det snarere er eksterne faktorer såsom

¹¹ Socialtilsyn Hovedstaden (2020):Tilsynsrapport, Reden International

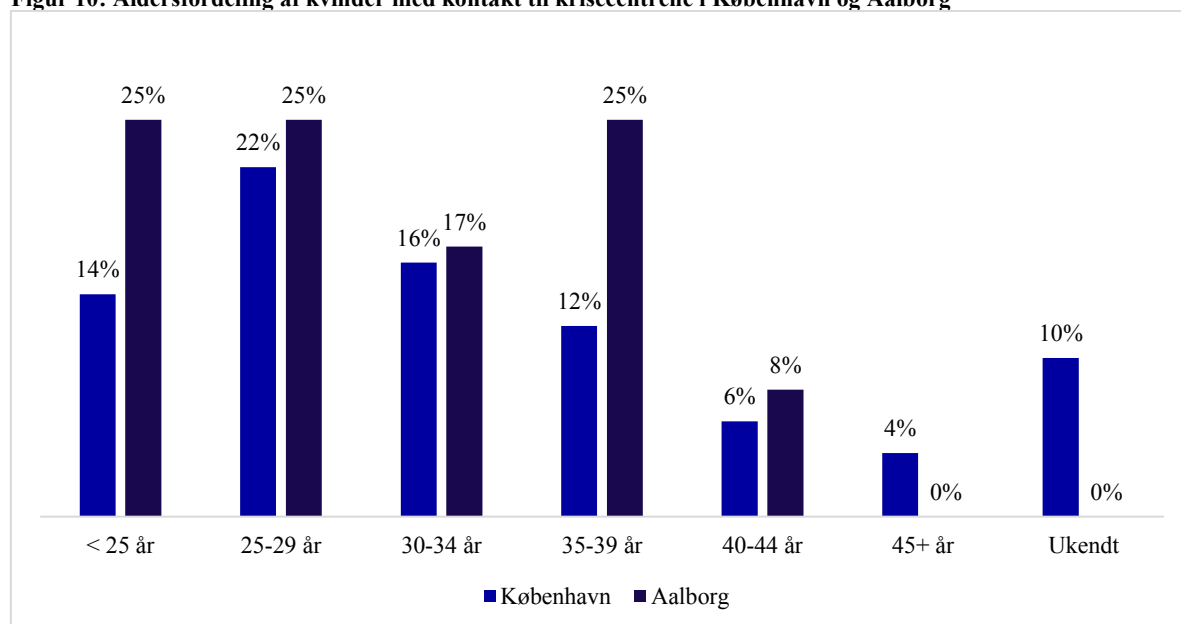
bl.a. politiets ændrede fokus og corona, som har forårsaget ændringen i sammensætningen af kvinderne på de to krisecentre.

5.2.3 Målgruppens karakteristika

I dette afsnit beskrives kvindernes karakteristika ift. alder, prostitutionsform og antallet af kvinder, der har forsørgerpligt.

I figur 10 er præsenteret aldersfordelingen for kvinderne, som har kontakt til hhv. krisecentrene i København og Aalborg. I Aalborg er 50 pct. af kvinderne under 30 år, og samtlige kvinder er under 45 år, dvs. målgruppen består af kvinder fra den yngre ende af aldersspektret. For kvinderne, som har kontakt til krisecenteret i København, gør nogenlunde det samme billede sig gældende – dog er aldersfordelingen spredt lidt mere ud, da 4 pct. af kvinderne er 45+ år. Desuden er 10 pct. af kvindernes alder uoplyst. I København er den største aldersgruppe dog 25-29 år, hvilket også er en af de største grupper i Aalborg. I København er 36 pct. af kvinderne under 30 år, og 86 pct. af kvinderne er under 45 år.

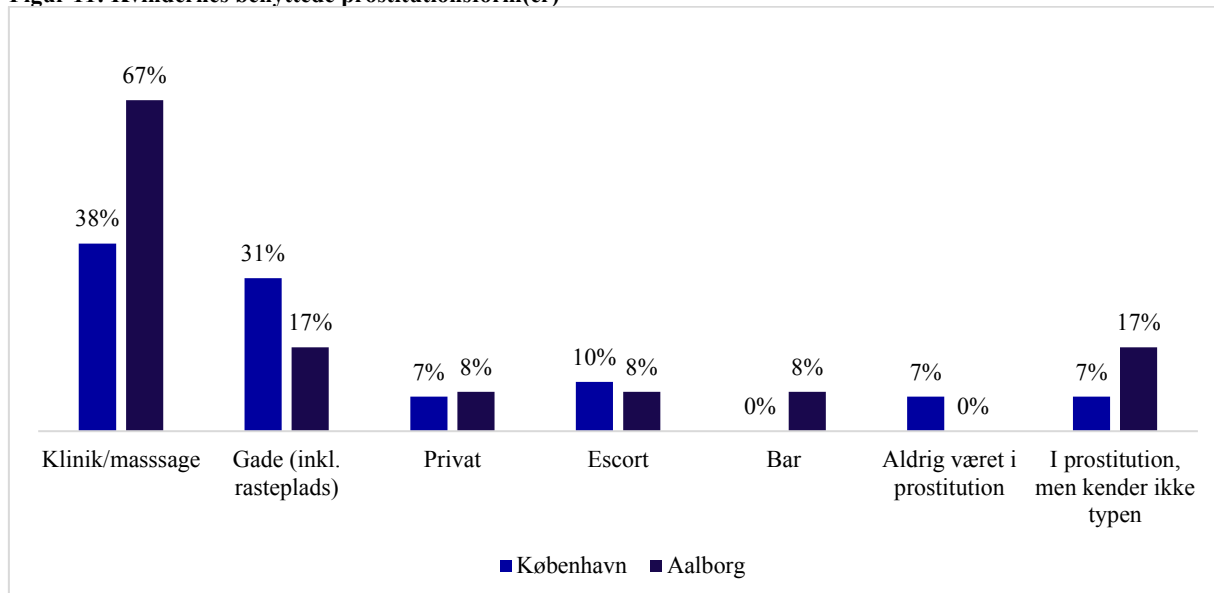
Figur 10: Aldersfordeling af kvinder med kontakt til krisecentrene i København og Aalborg



Kilde: Reden International. Note: København (n=42) og Aalborg (n=12). Data er fra 2020.

I figur 11 ses en fordeling over, hvilke prostitutionsformer kvinderne i hhv. København og Aalborg har benyttet. I fortolkningen af denne figur er det vigtigt at være opmærksom på, at det har været muligt at notere flere former, hvis kvinderne benyttet sig af mere end en prostitutionsform, hvorfor procenterne ikke nødvendigvis sammenlagt summerer til 100 procent. Både i København og Aalborg er de to mest benyttede prostitutionsformer at arbejde i en massageklinik og/eller at arbejde på gaden. I København er fordelingen mellem disse to prostitutionsformer rimelig ens (35 pct. på massageklinik og 31 pct. på gaden), mens forskellen mellem de to former i Aalborg er mere markant. Her gør 67 pct. af kvinderne brug af massageklinikker, mens 17 pct. arbejder på gaden. Ligeledes kendes typen ikke for 17 pct. af kvinderne i Aalborg.

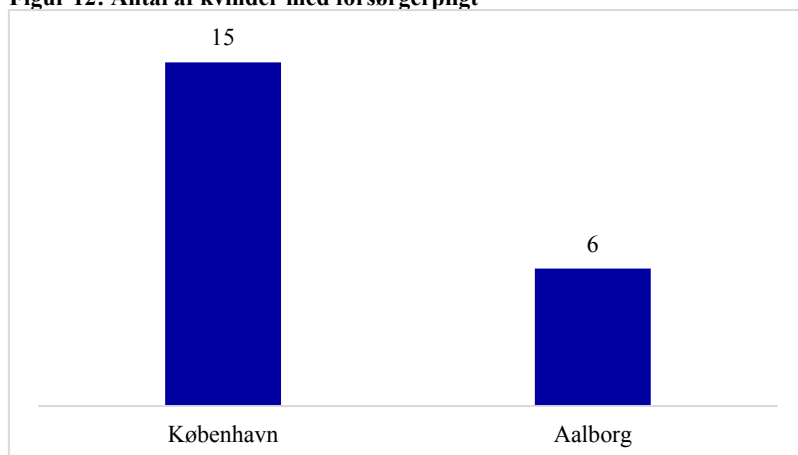
Figur 11: Kvindernes benyttede prostitutionsform(er)



Kilde: Reden International. Note: Procenterne summerer ikke nødvendigvis til 100, da det har været muligt at angive mere end én prostitutionsform. Data er fra 2020.

Til sidst er i figur 12 præsenteret antallet af kvinder i hhv. København og Aalborg, som har forsørgerpligt over et barn, hvilket der er 15 kvinder i København, der har, og seks kvinder i Aalborg, svarende til henholdsvis ca. hver tredje i København og hver anden i Aalborg.

Figur 12: Antal af kvinder med forsørgerpligt



Kilde: Reden International. Note: Data er fra 2020.

5.3 Geografiske forskelle

De geografiske forskelle mellem de to indkvarteringssteder spiller en rolle for evalueringens resultater. Der er lang afstand mellem de to steder, hvilket giver mulighed for, at kvinderne kan komme langt væk fra deres netværk, hvis det vurderes relevant. Denne mulighed er en central del af den nye indkvarteringsmodel og er allerede behandlet i afsnit 3.1.3. Derudover er der nogle forhold i hhv. København og Aalborg, som tilsyneladende har betydning for, hvor godt indsatsen lykkedes.

Aalborg er en mindre by end København. Det kan være fremmede for indsatsen på mindst to måder. Den første måde er, at kvinderne har nemmere ved at finde ro, ikke bare på krisecenteret, men også i byen, som de synes, er rar. Det kan selvfølgelig skyldes, at de er væk fra deres netværk, men der er indikationer i interviewene på, at det også skyldes byens størrelse. Det andet er, at det er nemmere at etablere samarbejde med kommunen, det lokale politi mv. Der er tale om mindre enheder end i København, så det opleves som nemmere at komme til at tale med de rette, og der opleves en høj grad af fleksibilitet. Der er også gode samarbejder i København, men evalueringen peger på, at det kan være lidt nemmere i Aalborg.

Afstanden og Aalborgs størrelse kan også være en hæmmende faktor, idet nogle kvinder ikke har lyst til at flytte til Aalborg, selv om personalet vurderer det relevant. Det skyldes, at de ikke kender byen, men kun ved, at det er langt væk og anser det for en meget lille by. Da motivationen er afgørende for arbejdet med kvinderne, kan det derfor være svært at flytte kvinderne, hvis de først er blevet etableret i København-afdelingen. I forlængelse heraf peger interviewene dog på, at når kvinderne først er blevet flyttet til Aalborg og får set med egne øjne, hvordan byen er, så er de glade for at være indkvarterede der.

5.4 Færre pladser end tidligere

Det samlede antal pladser er som nævnt skåret ned fra 12 til 9 med mulighed for udvidelse ved spidsbelastninger. Der var lagt op til, at pladserne skulle reduceres til ti, uanset hvad, da det ikke var muligt at opretholde det samme niveau af pladser inden for de økonomiske rammer, tilbuddet er underlagt. Reduceringen i antallet af krisecenterpladser har derfor betydning for, at det ikke har kunne lykkes at mindske brugen af alternative indkvarteringspladser. Det har medført yderligere omkostninger til indkvartering for CMM. Dette vurderes som en hæmmende faktor, og flere faste pladser ville med stor sandsynlighed have positiv betydning for både kvinderne og de administrative konsekvenser, da data viser, at belægningsprocenten er steget betydeligt i perioden, bortset fra i 2021.

5.5 De fysiske rammer

De fysiske rammer for de to tilbud har betydning som kontekstfaktor på flere måder. Det lille krisecenter i Aalborg er fremmede for at give kvinderne rolige omgivelser. Samtidig har kvinderne som udgangspunkt enkeltværelse i Aalborg, hvor de som udgangspunkt skal dele værelse i København. Muligheden for enkeltværelse vurderes af personalet at være en vigtig fremmede faktor for kvindernes mulighed for ro, en positiv gruppedynamik og dermed også deres trivsel. Erfaringerne med, at kvinderne deler værelse, er, at kvinderne bliver pressede af ikke at have et privatliv. De er i forvejen meget sårbare og har forskellige psykiske udfordringer. Derfor kan det let lede til konflikter, hvis de skal dele værelse med en kvinde, de ikke kender.

De fysiske rammer, når flere kvinder skal dele værelse, vurderes kritisk af Socialtilsynet, som ikke vurderer, at det er foreneligt med tilbuddets formål om at sikre kvinderne restitution og refleksionsmulighed.¹²

De fysiske rammer vurderes i øvrigt som passende af Socialtilsynet, når der ikke er overbelægning. Når der er overbelægning, er fællesfaciliteterne ligeledes pressede, særligt i Aalborg.¹³

¹² Socialtilsyn Hovedstaden (2020):Tilsynsrapport, Reden International

¹³ Socialtilsyn Hovedstaden (2020):Tilsynsrapport, Reden International

6. Samlet vurdering af den spredte indkvarteringsmodel

I dette kapitel samles der op på de foregående kapitler, og der gives en vurdering af den spredte indkvarteringsmodel, herunder hvilke forhold der har hæmmet og fremmet resultaterne.

Den nye model har eksisteret i lidt mere end to år. Der er blevet etableret et nyt krisecentertilbud i Aalborg efter samme skabelon som RI København, dvs. samme normering, metoder mv. Der er organisatorisk tale om to forskellige enheder, men der foregår koordination og supervision på tværs. Der er i det nye RI Aalborg etableret et velfungerende samarbejde med CMM, kommune, politi mv. Tilbuddet er organiseret med en fastansat fuldtidsmedarbejder, faste vikarer og frivillige, og de sikrer både socialfaglig støtte og aktiviteter, som er relevante for kvinderne – på samme måde som i København. Det er således evaluators vurdering, at tilbuddet er veletableret og fungerer godt.

Der var to primære formål med omlægningen af indkvarteringsmodellen:

1. Betydning for kvinderne: Give mulighed for at skærme kvinderne bedre ved at nogle af kvinderne indkvarteres i Aalborg, og dermed undgå at de forlader krisecenteret efter kort tid.
2. Administrative konsekvenser: Mindske brugen af alternative indkvarteringspladser og undgå negative økonomiske konsekvenser.

Det første formål er i høj grad lykkedes. Der er konkrete eksempler på, at kvinder er blevet indkvarteret i hhv. Aalborg eller København, fordi det var mere sikkert for dem. For de interviewede kvinder i Aalborg har det gjort en konkret forskel for deres følelse af tryghed, at de har været indkvarteret langt væk fra København. Spredningen af indkvarteringsmodellen giver desuden mulighed for en bedre gruppedynamik, idet man for eksempel kan skille grupper, der fungerer dårligt sammen, hvilket der er mindst ét konkret eksempel på fra evalueringsperioden. Både CMM og RI giver udtryk for, at det er en fordel ved indkvarteringsmodellen, at det giver flere forskellige muligheder for indkvartering, og at dette kan hjælpe til at skærme kvinderne.

Skærmningen betyder dog ikke, at kvinderne undgår at modtage trusler. Det sker både i København og Aalborg, at kvinderne føler sig truet, og at truslerne kan være digitale og rettet mod familien. I de tilfælde har den spredte indkvarteringsmodel ingen betydning.

Om den øgede skærmning af kvinderne fører til, at færre forlader krisecenteret før tid, er svært at sige. I evalueringsperioden har kvinderne været på krisecenteret i lidt længere tid og færre har forladt krisecenteret efter kort tid i forhold til tidligere. Der er dermed relativt mange, der har været i RI i en periode (refleksions- og restitutionsperiode) og derefter er blevet hjemsendt med støtte (forberedt hjemsendelse). Dermed ser det ud til, at flere kvinder tager imod det faste tilbud, som handlingsplanen mod menneskehandel lægger op til. Dette vurderes dog hovedsageligt at skyldes eksterne faktorer, som ikke er en konsekvens af spredningen af indkvarteringen – primært at sammensætningen af kvinderne har ændret sig og til dels corona-pandemien. Hvor der tidligere næsten kun var kvinder fra Nigeria, er det nu en mere varieret sammensætning af kvinder, hvor fx kvinder fra Thailand og Østeuropa fylder mere. Disse kvinder er oftest mere tilbøjelige til at tage imod tilbuddene og mindre tilbøjelige til hurtigt at forlade krisecentrene. Nedenstående citat understreger, at det snarere er sammensætningen af

kvinderne i RI krisecentret end det er ændringer i tilbuddet, der har ført til bedre resultater i forhold til at få kvinderne til at blive i tilbuddet:

Det gode ved at få nogen ind, der passer til tilbuddet, det er, vi kan folde det ud, som den skal. Vi har i virkeligheden set, hvad den model kan, når der er kvinder, som tilbuddet passer til. (Leder, RI)

Corona-pandemien har skabt nogle længere ophold på krisecentrene, da kvinderne ikke har kunne rejse hjem under nedlukningen. Samtidig har prostitutionsmiljøet været mindre aktivt.

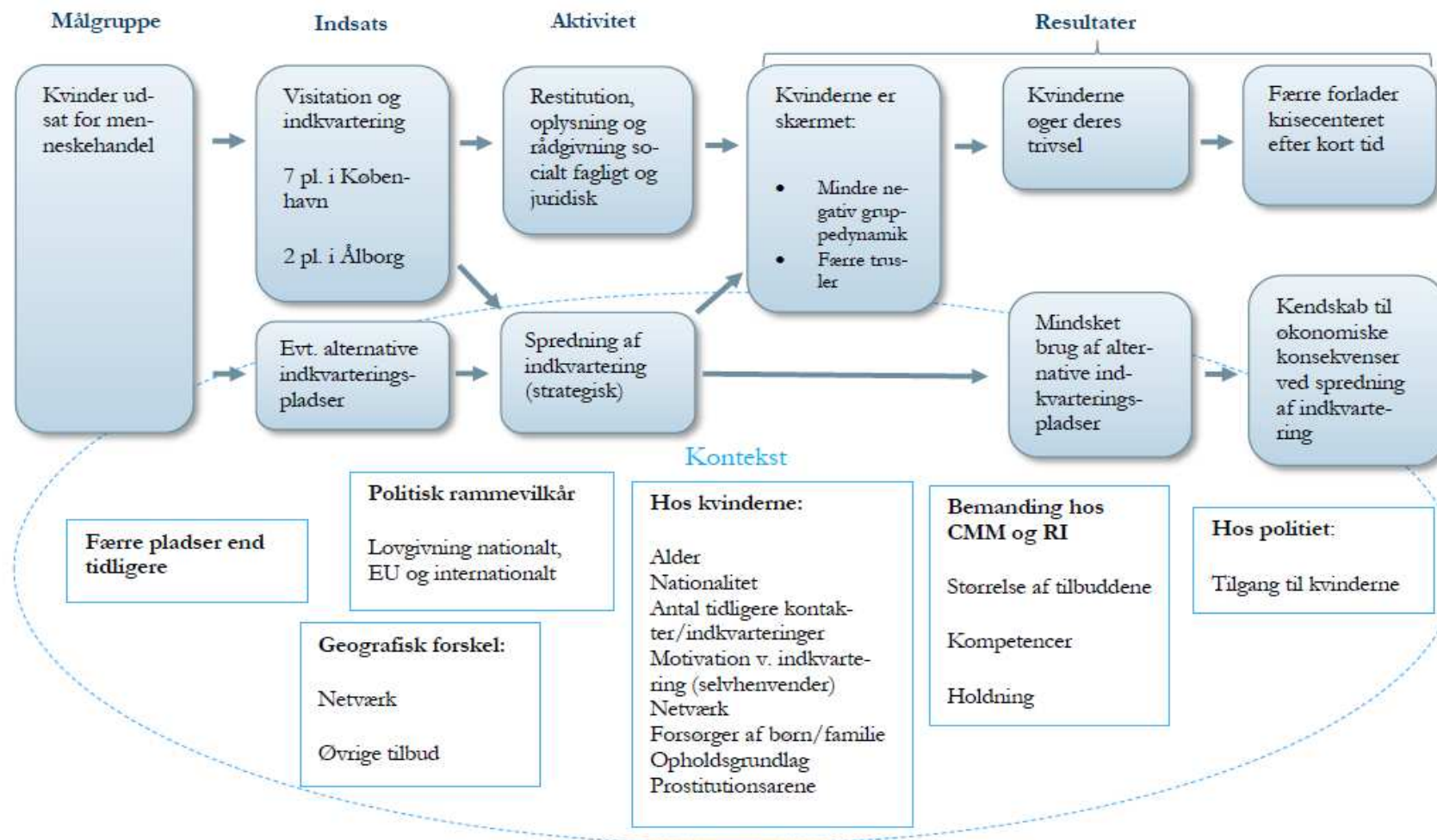
Det andet formål om at mindske brugen af alternative indkvarteringspladser er ikke lykkedes. Anvendelsen af alternative indkvarteringspladser er steget gennem hele evalueringsperioden med undtagelse af første kvartal 2021. Det skyldes flere forhold. For det første faldt det samlede antal af indkvarteringspladser i forbindelse med den spredte indkvarteringsmodel fra 12 til de nuværende 9 pladser. Havde der været tre ekstra pladser, havde behovet for alternativ indkvartering formentlig været mindre. For det andet har corona-pandemien haft betydning, idet en del kvinder har haft længere ophold på grund af udfordringer med hjemrejse, hvorfor der derfor er blevet fyldt op på krisecentrene. For det tredje er der i perioden flere af de kvinder, som vurderes handlede, der har betydelige psykiske udfordringer eller misbrug, og som derfor ikke kan rummes i RI's krisecentre, som, med de nuværende økonomiske rammer, ikke er gearret til at tage imod disse målgrupper.

Det er vanskeligt at vurdere det optimale antal pladser på krisecentrene, da tilgangen til kvinder som vurderes handlet afhænger af mange faktorer, herunder politiets praksis og prioritering af området. Hvis der er mange kvinder, er de ni pladser i RI ikke tilstrækkelige, og der må derfor findes alternative pladser. Belægningen har været relativt høj de seneste år, særligt i Aalborg, og i perioder har dette været en udfordring ifølge aktørerne på området. CMM oplyser, at dette har været en udfordring, da det har medført øgede omkostninger til alternativ indkvartering, som lægger et pres på CMMs samlede økonomi. Omvendt er der i starten af 2021 relativt få kvinder på RI's krisecentre, da det er lykkedes de fleste kvinder at rejse hjem, mens grænselukningerne forhindrer en stor tilgang. Der er dog stadig mange ofre, men en stor del af dem falder ifølge CMM uden for RI's målgruppe, herunder misbrugende, psykisk udfordrede, mænd, børn, ægtepar mv. En mere fleksibel model med et antal grundpladser kombineret med fleksible pladser, kunne måske være en løsning, der tilgodeser det skiftende behov.

Der var bekymring for, at spredningen ville føre til negative økonomiske konsekvenser, særligt i forbindelse med CMM's rådgivning. Selvom den geografisk spredte model reelt set har "kostet" en krisecenterplads, dvs. at der er én mindre plads, end hvis tilbuddet udelukkende havde ligget i København, er meromkostningerne i forbindelse med den daglige drift ikke blevet væsentlige dyrere.

Opsummerende vurderer vi, at den nye indkvarteringsmodel fungerer godt og ser ud til at virke efter hensigten. Særligt giver modellen bedre muligheder for at skærme nogle kvinder og skabe en mere tryk og sikker situation for dem i enten København eller Aalborg. Dog er behovet for alternativ indkvartering steget, særligt i 2020.

Bilag A: Forandringsteori



Bilag B: Indsatsområder

Indsatsområde	Definition
Misbrug	Handler om alt, der vedrører kvindens misbrugssituation. Det handler om, hvor indgribende misbruget er i kvindens dagligdag og liv samt kvindens motivation og evne til at arbejde med sit misbrug med henblik på at reducere det. Det gælder misbrug af alle rusmiddeltyper herunder alkohol, narkotika og euforiserende stoffer samt andet afhængighedsmisbrug. - Misbrugscenter er alle steder, der tilbyder misbrugsbehandling, hvad enten det drejer sig om eurofriserende stoffer, alkohol eller hash. - Behandling er både brug af misbrugscenters tilbud, substitutionsbehandling og egen nedtrapning af misbrug uden at være tilknyttet behandlingstilbud. Sidemisbrug er det misbrug, en kvinde måtte have ved siden af sin substitutionsbehandling eller anden misbrugsbehandling, fx en kvinde der får antabus men derudover har et misbrug af hash, eller en kvinde der går i samtaleforløb men stadig sideløbende misbruger.
Fysisk sundhed	Handler om alt, der vedrører kvindens fysiske helbredstilstand. Det handler om, at kvinden er motiveret for at modtage og formår at deltage stabilt i behandling, at kvinden har vaner og rutiner, der understøtter et godt fysisk helbred, og at kvinden selv kan reagere på fysiske symptomer og opsøge lægehjælp, støtte eller praktisk hjælp. Alle sygdomme kan ikke kureres, og det kan derfor også handle om, at hun opnår kompetencer og ressourcer til at leve et for hende tilfredsstillende liv med sygdommen.
Bolig	Bolig handler om alt, der vedrører kvindens boligsituation herunder hendes motivation og evne til at skabe en stabil, permanent og for hende relevant boligmæssig base. Det handler om både de praktiske foranstaltninger med at finde og indrette en bolig, at evne at føre husholdning (indkøb, madlavning og rengøring) og at kunne fastholde sin bolig og kvindens psykiske velbefindende i at være i en bolig. Bolig skal forstås bredt og kan være egen bolig såvel andre boformer fx plejehjemsbolig, ligesom det kan være en midlertidig (værelse på herberg, § 108 mv.) eller permanent (bofællesskab, skæv bolig mv.) boform.
Psykiske lidelser	Handler om alt, der vedrører kvindens psykiske lidelse(r). Psykisk lidelse dækker diagnosticerede og ikkediagnosticerede psykiske lidelser fx bipolar lidelse, borderline, depression, psykoser, selvskade, personlighedsforstyrrelser, skizofreni og angst, men ikke problemer relateret til alment, dårlig psykisk velbefindende. Det handler om kvindens ønske og evne til at understøtte, at psykiske lidelser kommer under kontrol og ikke indgriber i hverdagen. Det indebærer, at hun er motiveret for at modtage og formår at deltage i behandling med psykiater, psykolog eller anden fagperson, at hun har vaner og rutiner, der støtter et godt psykisk helbred, og at hun er i stand til selv at kunne reagere på symptomer og opsøge hjælp efter behov. Alle lidelser kan ikke kureres, og det handler derfor også om, at hun opnår kompetencer og ressourcer til at leve et for hende tilfredsstillende liv med lidelsen.
Prostitution	Handler om omfanget af kvindens prostitution og hendes adfærd i prostitution. Det handler om kvindens ønske om og evne til at passe på sig selv i prostitution samt at reducere prostitution. Det dækker også, hvordan kvinden opfatter sin prostitution og dets skadevirkninger, og om hun kan se alternativer, der kan opfylde hendes behov og ønsker.

Økonomi	Handler om alt, der vedrører kvindens økonomiske situation. Det vil sige hendes motivation og evne til at opretholde et forsørgelsesgrundlag og håndtere sit eget pengeforbrug herunder budgettering, opsparing og gæld. Der ses også på hvilken grad af stabil og sammenhængende økonomi, som hun har.
Netværk	Handler om omfanget og kvaliteten af kvindens netværk. Netværket består af alle kvindens forskellige relationer til venner, familie og mennesker hun møder. Det handler om kvindens evne til at kunne skelne meningsfulde relationer fra ikkemeningsfulde og hendes ønske om og kapacitet til at komme fri af ikkemeningsfulde relationer og (gen)etablere og fastholde de meningsfulde.
Beskæftigelse	Handler om alt, der vedrører, hvad kvinden beskæftiger sig med i sin hverdag og dét at have et for kvinden meningsfuldt indhold i hverdagen. Det handler både om kvindens lyst til at få et indhold i hverdagen og kvindens deltagelse i aktiviteter, der styrker hendes kompetencer og øger chancen for, at hun får et for hende tilfredsstillende indhold i hverdagen. Beskæftigelse skal derfor forstås bredt og dækker udover praktik- og aktiveringstilbud i Rede, privat eller offentlig regi, alternative uddannelses- eller beskæftigelsesforløb og ordinær beskæftigelse og uddannelse også selve det at have en hverdag med indhold.
Vold	Handler om alt, der vedrører, hvordan kvinden forholder sig til vold. Når vold nævnes, dækker det også trusler om vold. Det dækker både kvindens evne og kapacitet til at håndtere episoder, hvor hun har været udsat for vold eller selv har udøvet vold, og hendes evne og kapacitet til at forstå og undgå situationer, hvor hun gør sig selv udsat, fordi vold kan opstå. Dvs. det er ikke forløbet af en enkelt voldshændelse, der måles på. Vold kan være af fysisk, psykisk, seksuel, materiel eller økonomisk karakter, kan udøves overfor kvinden af personer, som hun kender og ikke kender, og af forskellige årsager.

Kilde: Reden International

OXFORD RESEARCH

Denmark			Norway		Sweden		Finland		Baltics/Riga		Belgium/Brussels												
Oxford Research A/S	Falkoner Allé 20	2000 Frederiksberg	office@oxfordresearch.dk	Oxford Research AS	Østre Strandgate 1	4610 Kristiansand	post@oxford.no	Oxford Research AB	Norrlandsgatan 11	111 43 Stockholm	office@oxfordresearch.se	Oxford Research Oy	Fredrikinkatu 61a, 6krs.	00100 Helsinki	office@oxfordresearch.fi	Oxford Research Baltics SIA	Kr.Valdemara 23-37, k.2	LV-1010, Riga	info@oxfordresearch.lv	Oxford Research c/o ENSR	5. Rue Archimède	Box 4, 1000 Brussels	office@oxfordresearch.eu