Danmarks modtagelse af flygtninge fra Ukraine

– hvad har vi lært?

KL

RØDE KORS

DRC DANSK FLYGTNINGE HJÆLP
Integration

Danmarks modtagelse af flygtninge fra Ukraine – hvad har vi lært?

© KL, Røde Kors, DRC Dansk Flygtningehjælp
1. udgave, 1. oplag Februar 2023

Produktion: Kommuneforlaget A/S
Foto: Forside: Julie Bergstrand-Christensen
Side 6, 24, 37, 40: Peter Sørensen
Side 15: Anne Prytz Schaldemose
Side 34: Sophia Jessen

Produktionsnr. 830903
ISBN 978-87-93950-89-4

Indhold

Forord ... 4

Indledning ... 5

Sammenfatning ... 7

Anbefalinger til det fremtidige arbejde med modtagelse af flygtninge ... 10

Borgerrejse – ukrainernes vej ind i Danmark ... 11

1. Ukrainske flygtninge ... 14
- Flygtninge ligesom andre flygtninge ... 14
- Mobilitet ... 14
- Køn, alder og opholdstilladelser ... 15
- Arbejde, uddannelse og sprog ... 17
- Forventningerne til ukrainske flygtninge ... 17
- Ældre ukrainere ... 17
- Personer med handicap ... 18
- Ledsagede uledsagede børn ... 18
- Ukrainere med kæledyr ... 19
- Ukrainere med personbil ... 19
- Hvad har vi lært? ... 19

2. Ansøgning om opholdstilladelse ... 20
- Behovet for rådgivning om ophold ... 20
- Optagelse af biometri ... 21
- Hvad har vi lært? ... 21

3. Visitering, fordeling og overgang til kommuner ... 22
- Modtagelse i kommunerne ... 23
- Hvad har vi lært? ... 24

4. Indkvartering og boliger ... 25
- Kommunerne som de facto asyloperatør ... 25
- Midlertidig indkvartering og bolig-placering efter meddelt opholdstilladelse ... 26
- Udrejse og kæledyr er nye udfordringer ... 27
- Permanente boliger ... 27
- Hvad har vi lært? ... 27

5. Integrationsindsats, sprog og beskæftigelse ... 28
- Job før opholdstilladelse ... 28
- Mulighed for suspension af dele af integrationsindsatsen ... 28
- Beskæftigelsesrettede indsatser ... 29
- Ukrainere i job ... 29
- I gang med danskundervisning ... 30
- Hvad har vi lært? ... 31

6. Børn og unge i dagtilbud og skole ... 32
- Hvad har vi lært? ... 32

7. Adgang til sundhedsydelser ... 33
- Modtagelsen af krigsramte patienter fra Ukraine ... 33
- Hvad har vi lært? ... 34

8. Civilsamfundets rolle ... 35
- Spontane og langvarige former for frivilligt engagement ... 35
- Deltagelse fra ukrainere og ukrainske foreninger ... 35
- Samarbejdet mellem kommuner og civilsamfund ... 36
- Betydningen af opbakning fra fonde, virksomheder og privatpersoner ... 37
- Hvad har vi lært? ... 37

9. Kommunikation til ukrainere og andre ... 38
- De statslige myndigheder ... 38
- KL og kommunerne ... 39
- Civilsamfund ... 39
- Tolkning ... 40
- Hvad har vi lært? ... 40

10. Samarbejdet på tværs ... 41
- Et bredt samarbejde ... 41
- Fleksibilitet i samarbejdet ... 41
- Hvad har vi lært? ... 41

Forord

Eskaleringen af konflikten i Ukraine den 24. februar 2022 fik millioner af ukrainere til at flygte ud af landet. De fleste blev i nabolandene, men mange rejste videre til andre europæiske lande, bl.a. Danmark. Vi stod derfor med en ny, ekstraordinær og historisk stor opgave. Ikke siden 2. verdenskrig har vi i Danmark modtaget så mange flygtninge, og slet ikke med den hastighed. Alene i løbet af de første tre måneder ansøgte 28.000 ukrainere om at få opholdstilladelse her i landet. Som borgere i et europæisk land, kunne ukrainerne rejse visumfrit til Danmark.

Fra Christiansborg lød et klart budskab om, at Danmark skulle hjælpe. Og for at vi som land bedst muligt kunne tage imod og hjælpe de mange ukrainere, var der brug for, at vi løste opgaverne i samarbejde. Derfor trådte staten, kommunerne og civilsamfundet tættere sammen og fandt løsninger på tværs af sektorer og myndigheder. Også erhvervslivet har taget et stort ansvar.

Mange af disse løsninger var nye, men andre af dem byggede heldigvis også på de erfaringer, vi har gjort os med modtagelse af andre flygtningegrupper. Mange af løsningerne blev opfundet og eksekveret i et højt tempo – det krævede situationen. Vi mødte også udfordringer, dilemmaer og sten på vejen – det var uundgåeligt i en sådan situation. Tilbage står mange vigtige erfaringer og en fortælling om at lykkes bedre, når vi står sammen.

Disse erfaringer og den fortælling vil vi gerne samle op og give videre, så vi kan bygge på det næste gang, vi – måske – står i en lignende situation samt i vores videre arbejde med flygtninge.

Derfor er vi, på tværs af kommuner og civilsamfund, gået sammen om at indsamle og nedfælde erfaringer og læringspunkter fra Danmarks indsats med modtagelse af flygtninge fra Ukraine. Det er vores ønske, at det alt sammen kan bidrage til en styrket modtagelse og integration af flygtninge fremover.

God læselyst!

Martin Damm
Formand for KL

Anders Ladekarl
Generalsekretær i Røde Kors

Charlotte Slente
Generalsekretær i DRC
Dansk Flygtningehjælp

Indledning

Siden eskalering af konflikten i Ukraine den 24. februar 2022, har hele Europa stået i en ekstraordinær situation, både i forhold til energi, forsyning, sikkerhedspolitik og humanitært. I Danmark har vi som samfund gjort os mange nye erfaringer med modtagelsen af ukrainere. De første flygtninge, som ankom, var modsat tidligere primært kvinder og børn, som frit kunne indrejse, fordi de var visumfrie borgere. Det betød, at de ukrainske flygtninge fra start kunne bosætte sig i kommunerne. Dertil kommer, at modtagelsen bar præg af et højt tempo – vi har ikke modtaget så mange flygtninge på så kort tid i nyere dansk historie. Og endelig blev der etableret en særlov, der skabte nye betingelser for bl.a. ukrainernes opholdsgrundlag.

Den politiske opbakning og befolkningens velvillighed har sikret ressourcer, som har understøttet et tæt samarbejde på tværs af staten, asylcentre, regioner, kommuner, virksomheder og civilsamfund, og det har været en vigtig forudsætning for, at vi som samfund er lykkedes med opgaven.

Det tværgående samarbejde har også betydet, at der har været en stor åbenhed i forhold til tidligt at opnå kendskab til hinanden og udveksle ny information. Derudover har samarbejdet trukket på den læring, vi som samfund gjorde os under covid-19.

Nu er der gået et år, og kommunerne har modtaget over 33.000 ukrainske flygtninge, hvoraf langt hovedparten stadig er i Danmark. Og alene i de seneste tre måneder har 3000 ukrainske flygtninge ansøgt om opholdstilladelse efter særloven[1].

KL, Røde Kors og DRC Dansk Flygtningehjælp ønsker at samle op, mens modtagelsen og integrationen af de ukrainske flygtninge stadig pågår og erfaringerne står friskt i hukommelsen. På tværs af staten, asylcentre, kommuner, erhvervsliv og civilsamfund har vi undersøgt og beskrevet, hvad vi kan lære af den ekstraordinære periode og de nye erfaringer, som aktørerne gjorde sig.

Vi præsenterer i denne rapport viden om de ukrainske flygtninge, erfaringer fra modtagelsen før og efter de ukrainske flygtninge fik opholdstilladelse, samt læringspunkter til modtageindsatsen i fremtiden. Læringspunkterne er udarbejdet, så vi på bedst mulig vis sikrer sammenhæng i indsatsen og relevante forløb for de kommende flygtninge, der kommer til Danmark.

Rapporten henvender sig til beslutningstagere, organisationer, statslige og kommunale myndigheder samt civilsamfund, som alle er centrale aktører i modtagelsen af asylansøgere og flygtninge. Rapporten er bygget op omkring ti tematikker og tilhørende læringspunkter, som er centrale elementer i modtagearbejdet. Vi har således valgt at have et bredt perspektiv på modtagelsen af de ukrainske flygtninge. Vi er klar over, at hver tematik kan foldes yderligere ud. Tematikkerne er:

1. Ukrainske flygtninge
2. Ansøgning om opholdstilladelse
3. Visitering, fordeling og overgang til kommuner
4. Indkvartering og boliger
5. Integrationsindsats, sprog og beskæftigelse
6. Børn og unge i dagtilbud og skole
7. Adgang til sundhedsydelser
8. Civilsamfundets rolle
9. Kommunikation til ukrainere og andre
10. Samarbejdet på tværs

Metode og datagrundlag

KL, Røde Kors og DRC Dansk Flygtningehjælp har fra oktober 2022 til januar 2023 indsamlet viden gennem en række forskellige datakilder.

1 Tal vedr. særloven (us.dk)

Der er afholdt to større workshops om erfaringer fra modtagelsen af de ukrainske flygtninge henholdsvis før og efter meddelt opholdstilladelse med repræsentanter fra statslige myndigheder, asyloperatører, kommuner, sprogcentre og civilsamfund. I alt deltog ca. 50 personer.

KL har foretaget en survey blandt kommunerne, som 84 kommuner i januar 2023 har besvaret. Det svarer til 86 pct. af kommunerne[2].

Der er gennemført tre kvalitative interviews med beredskabsaktører (to kommuner og Røde Kors' Tryghedszone) samt samtaler med Dansk Arbejdsgiverforening (DA), Dansk Industri (DI) og Fagbevægelsernes Hovedorganisation (FH).

Derudover bygger rapporten på KL's, Røde Kors' og DRC Dansk Flygtningehjælps mange erfaringer siden de første ukrainske flygtninge kom til Danmark og den løbende indsamlede viden om indsatser i forbindelse med modtagelsen, herunder interviews og rådgivningssamtaler med ukrainske flygtninge. Desuden trækker erfaringsopsamlingen på offentligt tilgængeligt kvantitative data fra statslige myndigheder bl.a. Udlændingestyrelsen (US), Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI) og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR).

Vi har valgt ikke direkte at medtage de ukrainske flygtninges egne perspektiver i rapporten. Det skyldes, at deres oplevelse af den første tid i Danmark fortjener en grundig og selvstændig behandling, så ukrainernes input ikke bliver sporadiske stemmer fra få repræsentanter.

Stor tak skal lyde til Udlændingestyrelsen, Styrelsen for International Rekruttering og Integration, København, Aarhus, Aalborg, Roskilde, Gentofte, Vordingborg, Lolland, Ringkøbing-Skjern kommuner, asylafdelingen i Vesthimmerland Kommune samt arbejdsmarkedets parter (DA, DI og FH), som alle har bidraget med væsentlige input til rapporten.

Denne rapports læringspunkter og anbefalinger er udtryk for KL's, Røde Kors' og DRC Dansk Flygtningehjælps vurdering og udlægning af den indsamlede data om modtagelsen af de ukrainske flygtninge i den første tid i Danmark. Deltagere i workshops, interviews og samtaler kan ikke tages til indtægt for disse vurderinger, læringspunkter og anbefalinger.

Begrebsafklaring

I rapporten betegnes personkredsen, som ukrainske flygtninge eller ukrainere. Betegnelsen dækker over alle personer, som enten har ansøgt om asyl eller ophold efter særloven: lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine[3]. Vi er bevidste om, at særloven og de statslige myndigheder omtaler personkredsen som fordrevne fra Ukraine.

I rapporten bruges betegnelsen civilsamfund, som dækkende over civilsamfundsorganisationer, frivillige og private borgeres engagement i modtagelsen af ukrainske flygtninge. Det bemærkes, at civilsamfundsorganisationer som Røde Kors og DRC Dansk Flygtningehjælp har løst mange opgaver, som rækker udover frivilligindsatser. Det gælder fx juridisk rådgivning, professionel psykosocial støtte, opkvalificering af fagprofessionelle i kommuner og Røde Kors' rolle som asyloperatør.

2 KL's survey kan findes på Situationen i Ukraine (kl.dk)
3 Link til særloven: www.retsinformation.dk/eli/lta/2022/324

Sammenfatning

Efter den eskalerende konflikt i Ukraine den 24. februar 2022 flygtede millioner af ukrainere ud af landet, de fleste til nabolandene, men mange rejste videre til andre europæiske lande, bl.a. Danmark. Alene i løbet af invasionens første tre måneder ansøgte 28.000 ukrainere om opholdstilladelse her i landet, og den ekstraordinære situation kaldte på nye indsatser og nye former for samarbejde mellem staten, regionerne, asyloperatører, kommunerne og civilsamfundet for at finde løsninger til den bedste modtagelse af de ukrainske flygtninge. Indtil nu har kommunerne modtaget over 33.000 ukrainske flygtninge.

For at blive klogere på, hvad vi har lært i det forgangne år, er KL, Røde Kors og DRC Dansk Flygtningehjælp gået sammen om at samle op på erfaringerne med indsatsen, mens de stadig står friske i hukommelsen.

På tværs af statslige myndigheder, asyloperatører, kommuner og civilsamfund har vi undersøgt, hvad vi kan lære af den ekstraordinære periode og de nye erfaringer, som aktørerne har gjort sig.

Vi har indsamlet viden fra flere forskellige datakilder: Vi har afholdt to større workshops om erfaringer fra modtagelsen af de ukrainske flygtninge med deltagelse af repræsentanter fra statslige myndigheder, asyloperatører, kommuner og civilsamfundsorganisationer. Derudover har KL lavet en survey blandt kommunerne, og vi har gennemført kvalitative interviews med beredskabsaktører og samtaler med arbejdsmarkedets parter. Endelig bygger rapporten på KL's, Røde Kors' og DRC Dansk Flygtningehjælps mange erfaringer siden de første ukrainske flygtninge kom til Danmark og den løbende indsamlede viden i forbindelse med modtagelsen.

På den baggrund har vi i identificeret ti temaer med tilhørende læringspunkter. De ti temaer er beskrevet i hvert sit kapitel, og læringspunkterne kan læses under hvert kapitel. Til sidst i dette kapitel er KL's, Røde Kors' og DRC Dansk Flygtningehjælps anbefalinger til det fremtidige arbejde med modtagelse af flygtninge. Herunder følger en kort sammenfatning af de ti kapitler:

1. Ukrainske flygtninge

Ukrainerne er flygtninge, der er flygtet fra krig, ligesom mange andre flygtningegrupper. Men meget har vist sig at være anderledes for aktørerne. På grund af den relativt korte afstand fra Danmark til Ukraine og det opholdsvilkår, at de kan rejse frem og tilbage mellem Danmark og Ukraine, er gruppen meget mobil. Af dem, der har fået opholdstilladelse, er 48 pct. kvinder, 18 pct. mænd og 34 pct. børn. I modtagelsen er der opstået nye opgaver, bl.a. er der flere, der har kæledyr med, og flere er kommet i egen bil. Der er også flere ældre, flere med særlige behov og flere børn, der er flygtet sammen med andre end deres forældre.

2. Ansøgning om opholdstilladelse

På baggrund af en bred politisk aftale vedtog Folketinget den 16. marts 2022 en særlov med mulighed for midlertidig opholdstilladelse til ukrainske flygtninge med op til to års varighed, med mulighed for at forlænge i yderligere et år. Der har generelt været en hurtig sagsbehandlingsproces, der har betydet, at ukrainske flygtninge hurtigt fik opholdstilladelse. Det skyldes en stor indsats for at opbygge kapacitet, og at man i sagsbehandlingen ikke skal tage stilling til ansøgerens individuelle asylmotiv og beskyttelsesbehov. Der har været stor efterspørgsel på individuel rådgivning, og Udlændingestyrelsen og DRC Dansk Flygtningehjælp har afholdt en række informationsmøder på asylcentre og i kommuner.

3. Visitering, fordeling og overgang til kommuner

Fordelingen af ukrainske flygtninge til kommunerne er lykkedes i kraft af god dialog mellem kommunerne, KL og Udlændingestyrelsen, men det forhold, at ukrainerne før ophold både har haft mulighed for at bo på asylcenter, privat og indkvarteret lokalt i kommunerne, har gjort situationen anderledes, end vi er vant til. Kommunerne har fire hverdage til at forberede modtagelsen af ukrainske flygtninge, der har fået opholdstilladelse, hvilket har vanskeliggjort arbejdet. Alligevel er kommunerne lykkedes med at organisere sig på måder, der har gjort det muligt. KL's survey fra januar 2023 viser, at 25 pct. af kommunerne i meget høj eller høj grad har kunnet nå at forberede modtagelsen på fire hverdage og 41 pct. svarer, at de i nogen grad har kunnet nå det.

4. Indkvartering og boliger

Af de ukrainske flygtninge er ca. 1/3 modtaget i Center Sandholm og har efterfølgende været indkvarteret på et asylcenter. De resterende 2/3 har været indkvarteret af kommuner, hos netværk og privatpersoner. For at øge kapaciteten i asylsystemet åbnede Udlændingestyrelsen flere asylcentre rundt om i landet, drevet af Røde Kors, Vesthimmerlands Kommune og Tønder Kommune. På den måde kunne det store behov for indkvartering til de mange ukrainske flygtninge dækkes, men det materielle beredskab viste sig at være utilstrækkeligt til situationen. Kommunerne fik efter noget tid den nødvendige hjemmel til at iværksætte forplejning og indkvartering af de ukrainske flygtninge, indtil de fik opholdstilladelse. Kommunerne har ansvar for at finde midlertidige boliger til flygtninge med opholdstilladelse. Som månederne er gået, er det blevet tiltagende sværere at finde nye boliger, og i KL's survey har 45 pct. af kommunerne svaret, at det i meget høj grad eller høj grad har været og fortsat er en udfordring at finde tilstrækkelig boligkapacitet.

5. Integrationsindsats, sprog og beskæftigelse

På grund af den ekstraordinære situation fik kommunerne mulighed for at suspendere nogle af de tidsfrister, der gælder i integrationsindsatsen for alle flygtninge omfattet af integrationsloven. Det gælder bl.a. krav om virksomhedspraktik efter senest en måned. Flere kommuner peger på, at den mulighed har givet fleksibilitet til at tilrettelægge en mere individuel integrationsindsats for de nyankomne flygtninge og arbejde mere direkte med jobmatch. Kommunerne har oplevet, at virksomhederne har udvist velvilje, og samarbejdet har fungeret godt. Tal fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering viser, at 58 pct. af de jobparate ukrainere i december 2022 er i arbejde, svarende til 7.218 personer. Danskkundskaber er vigtige i forhold til de ukrainske flygtninges muligheder for at komme i job og sikre fastholdelse på arbejdsmarkedet.

6. Børn og unge i dagtilbud og skole

Alle børn, der har opholdt sig på asylcentre, har hurtigt fået et pasnings- og skoletilbud. Når børn og unge har fået opholdstilladelse, har de ret til dagtilbud og skolegang i kommunen. I kommunerne har modtagelsen af børn og unge varieret alt efter lokale forhold. Kommunerne har enten oprettet særlige dagtilbud og modtageklasser, eller har integreret nyankomne børn i almene tilbud. Lovændringer har givet kommunerne mulighed for at undervise børnene på ukrainsk og børnene kan fortsat følge online undervisning fra Ukraine, sideløbende med den danske skolegang. Dette gør, at børnene fortsat kan udvikle deres ukrainske sprog. Erfaringer viser også, at elever som følger online ukrainsk undervisning kan få vanskeligere forudsætninger for at skabe netværk i lokalområdet, og for nogle giver det lange skoledage.

7. Adgang til sundhedsydelser

Sundhedsydelser til de ukrainske flygtninge, der var indkvarteret i kommunerne og endnu ikke havde fået opholdstilladelse, viste sig at være en udfordring. Til at begynde med var der ikke hjemmel til at yde nødvendig sundhedsmæssig behandling af fx kronisk sygdom eller tandsmerter. Ændringer af sundhedsloven gav ukrainske flygtninge, der var indkvarteret i en kommune, lige adgang til sundhedsydelser som asylansøgere på et asylcenter. Der udestår dog fortsat hjemmel til at dække udgifter til medicin, inden de ukrainske flygtninge har fået opholdstilladelse. Danmark har gennem internationale aftaler modtaget 96 ukrainske patienter samt et antal pårørende ud af en aftalt ramme på 200 patienter. Patienterne kan fx være sårede soldater og behandlingskrævende kronisk syge.

8. Civilsamfundets rolle

Det stod tidligt klart, at der var behov for forskellige frivillige indsatser, og mange mennesker var klar til at hjælpe og engagere sig frivilligt i alle stadier af modtagelsen og integrationen af de ukrainske flygtninge. Hjælpen indebar alt lige fra transport til Danmark, hjælp til modtagelse ved grænserne og på Københavns Hovedbanegård, indsamling af tøj, etablering af lokale fællesskaber, til de mere langvarige frivillige indsatser som Venner Viser Vej, hvor ukrainske flygtninge bliver matchet med venskabsfamilier. Mange herboende ukrainere og ukrainske foreninger har engageret sig, hvilket har styrket modtagelsen af de ukrainske flygtninge. KL's survey viser, at 89 pct. af kommunerne i meget høj, høj eller nogen grad har samarbejdet med civilsamfundet om modtagelse af de ukrainske flygtninge. Erfaringerne peger desuden på, at de bedste samarbejder hurtigt blev igangsat dér, hvor der allerede var et etableret samarbejde mellem kommune og civilsamfundsorganisationer.

9. Kommunikation til ukrainske flygtninge og andre

Lige fra starten har der været stor velvilje og ønske om god kommunikation til ukrainerne på ukrainsk, engelsk, russisk og dansk hos både statslige myndigheder, asyloperatører, kommuner og civilsamfundsorganisationer, hvilket har haft stor betydning for de ukrainske flygtninge og aktører i modtagelsen. Der er bl.a. tale om kriseinformation.dk, FAQ'er for ukrainere og samarbejdspartnere, monitorering af beskæftigelsesdata samt KL's informationsmails til borgmestre og kommunaldirektører. Dette har haft stor betydning i forhold til at styrke vidensniveauet for relevante aktører. Der er taget forskellige initiativer til at kommunikere direkte til ukrainere med både information og rådgivning. I forhold til tolkning har det været en udfordring at opfylde behovet for kvalificerede tolke. KL's survey viser dog, at 48 pct. af de adspurgte kommuner svarer, at de i høj grad har kunnet skaffe tolkebistand til myndighedsopgaver i deres kommune, mens 26 pct. i nogen grad har kunnet det.

10. Samarbejdet på tværs

Et af kendetegnene ved modtagelsen af de ukrainske flygtninge har været samarbejdet på tværs af stat, kommuner, asylcentre, civilsamfundsorganisationer, erhvervsliv og private aktører i alle faser af modtagelsen: Den tidlige beredskabsfase, i fasen før opholdstilladelse, i overgangene mellem asylcentre og kommuner samt i modtagelsen og den tidlige integration i kommunerne. Dette samarbejde har været en forudsætning for, at vi som samfund er lykkedes med at modtage de mange ukrainske flygtninge.

Anbefalinger til det fremtidige arbejde med modtagelse af flygtninge

Organisationerne bag denne rapport har generelt en oplevelse af, at modtagelsen af de ukrainske flygtninge i den ekstraordinære situation har været håndteret professionelt, smidigt og kreativt – med stor velvilje og med ukrainernes behov for øje. Der har været et tæt, fleksibelt og fortroligt samarbejde mellem aktørerne (stat, regioner, kommuner, asylcentre, civilsamfundsorganisationer, erhvervsliv og private aktører) med henblik på at finde løsninger til gavn for ukrainerne i den givne situation såvel nationalt som lokalt. Det har givet anledning til refleksion og anbefalinger til det fremtidige arbejde med modtagelse af flygtninge i Danmark. Det er værd at understrege, at der er tale om en ekstraordinær situation, hvor den politiske opbakning, befolkningens velvillighed, fleksibilitet i erhvervslivet, antallet af flygtninge og tempoet i forhold til ankomst til landet har haft en betydning for de erfaringer, som aktørerne har gjort sig.

På den baggrund anbefaler KL, Røde Kors og DRC Dansk Flygtningehjælp

- Myndigheder og relevante organisationer bør altid have beredskabsplaner parat til krisesituationer. Det gør, at vi som samfund er i bedre stand til at reagere hurtigt, når der opstår ekstraordinære situationer.

- Den første modtagelse og indkvartering af personer, der søger om asyl eller opholdstilladelse efter særlov i Danmark, skal som udgangspunkt ske i asylsystemets modtage- og opholdscentre. Det vil medvirke til at sikre en første screening, registrering og ensartede tilbud til alle ansøgere på linje med normal praksis for asylansøgere. Der skal være mulighed for fleksible løsninger for udflytning til familie og netværk.

- Kommunerne skal fremadrettet have længere tid end de nuværende fire hverdage til at forberede modtagelsen af flygtninge med opholdstilladelse. En god modtagelse i kommunerne er afgørende for flygtninges videre ophold og integration. Kommunerne har under vanskelige forudsætninger løst opgaven med at modtage de ukrainske flygtninge indenfor den fastsatte tidsramme på fire hverdage. Ligeledes skal asyloperatørerne også have længere tid til at forberede overgangen til kommunen for den enkelte flygtning.

- Fleksible rammer for modtagelsen og muligheden for at komme hurtigt i arbejde og i gang med danskundervisning, både før og efter flygtninge har fået opholdstilladelse, kan med rette anvendes i modtagelsen af kommende flygtningegrupper. Virksomhederne har udvist stor velvilje til at tage imod de ukrainske flygtninge. Kommunerne har ligeledes arbejdet intensivt med direkte jobmatch. Dermed er det lykkedes at imødekomme den motivation mange ukrainske flygtninge er kommet med, og mange er kommet hurtigt i job.

- Samarbejdet mellem kommuner og civilsamfundsorganisationer skal fortsat styrkes. Civilsamfundet har spillet en stor rolle i modtagelsen af ukrainske flygtninge og har været medvirkende til at skabe tryghed ved ankomst og lokale fællesskaber dér, hvor ukrainerne bor. Ikke kun i modtagelsen, men i hele integrationsforløbet, har både civilsamfundsorganisationernes arbejde og den frivillige indsats vist sig at være et helt nødvendigt bidrag til den offentlige indsats.

- Målrettet information til flygtningegruppen på eget sprog bør være en del af den fremtidige modtageindsats, da det skaber tryghed, viden om muligheder og vilkår samt gode forudsætninger for at starte en ny tilværelse i det danske samfund.

Borgerrejse – ukrainernes vej ind i Danmark

Transporten til Danmark

Rejsen til Danmark for ukrainske flygtninge foregår på flere forskellige måder. Mange er ankommet til Danmark i biler og busser, mens andre har taget toget igennem Europa eller er fløjet til Danmark.

Ved ankomst

Ved ankomsten primært omkring grænserne kunne flygtninge fra Ukraine i begyndelsen modtage information fra politiet, tryghedsskabende indsatser og psykosocial førstehjælp i modtagecentre, der var drevet i et samarbejde mellem politi, civilsamfund og kommune. Ligeledes på Københavns Hovedbanegård kunne ukrainske flygtninge få information, ro og tryghed i Røde Kors' Tryghedszone.

Indkvartering og forplejning før opholdstilladelse

Ved ankomsten til Danmark har ukrainske flygtninge flere forskellige muligheder for midlertidig indkvartering før de ansøger om opholdstilladelse efter særloven. Ukrainske statsborgere med et gyldigt biometrisk pas har 90 dages visumfri indrejse og ophold i Danmark. Derfor kan ukrainske flygtninge benytte sig af følgende indkvarteringsmuligheder, inden de søger om ophold efter særloven:

- Privat indkvartering hos pårørende eller private borgere, eller selvbetalt indkvartering på fx hotel
- Indkvartering hos kommuner med velkomstcentre eller indkvarteringsmuligheder
- Asylcentre drevet af Røde Kors, Vesthimmerlands Kommune og Tønder Kommune. Alle der ønskede indkvartering på et asylcenter skulle starte i Center Sandholm i Allerød Kommune.

Efter ankomst – ansøgning om opholdstilladelse

Ansøgning om opholdstilladelse efter særloven sker online på nyidanmark.dk. Hvis man har nær familie eller allerede er kommet i job, kan man anmode om at blive visiteret til en specifik opholdskommune. Efter ansøgningen er udfyldt og afsendt online, skal der bestilles tid til at få foretaget identitetstjek og få optaget fingeraftryk og ansigtsfoto (biometri). Det sker fysisk i ét af Udlændingestyrelsens fem Borgerservice. For at imødekomme det store behov for tider til biometri, på grund af det store ansøgerantal, benyttede Udlændingestyrelsen i begyndelsen biometri–rejsekufferter til midlertidige borgerservicecentre rundt om i landet. Der blev også undervejs oprettet mulighed for at få optaget biometri i Styrelsen for International Rekruttering og Integration. Ukrainere, der blev indkvarteret på asylcentre, kunne få optaget biometri i Center Sandholm.

Ventetiden før meddelelse af opholdstilladelse

Ukrainere har mulighed for at arbejde allerede, når de har ansøgt om opholdstilladelse efter særloven. Børnene kan komme i skole, og der er også mulighed for at starte i dagtilbud. Hvis man er indkvarteret i et asylcenter, forsørges man af udlændingemyndighederne. Hvis man er indkvarteret hos private, netværk og kommuner, kan kommunerne yde støtte til indkvartering og forplejning, men kommunerne har ikke pligt til det. Udlændinge- og Integrationsministeriet opgør den gennemsnitlige behandlingstid af ansøgninger om opholdstilladelse efter særloven til 39 dage[4].

Efter meddelelse af opholdstilladelse

Når man bliver meddelt opholdstilladelse efter særloven, træffer Udlændingestyrelsen afgørelse om visitering til én af landets kommuner. Det vil sige, at man vil blive meddelt, hvilken kommune man skal tage ophold i, efter man har fået opholdstilladelse. Man får samtidig tildelt et cpr-nr. Ansvaret for den enkelte persons integration overgår til kommunen senest fire hverdage efter, at Udlændingestyrelsen har truffet afgørelse om opholdstilladelse og visitering til en kommune. Herefter er flygtninge fra Ukraine omfattet af kommunernes integrationsindsats på linje med andre flygtningegrupper i landet.

Modtagelse i kommunen

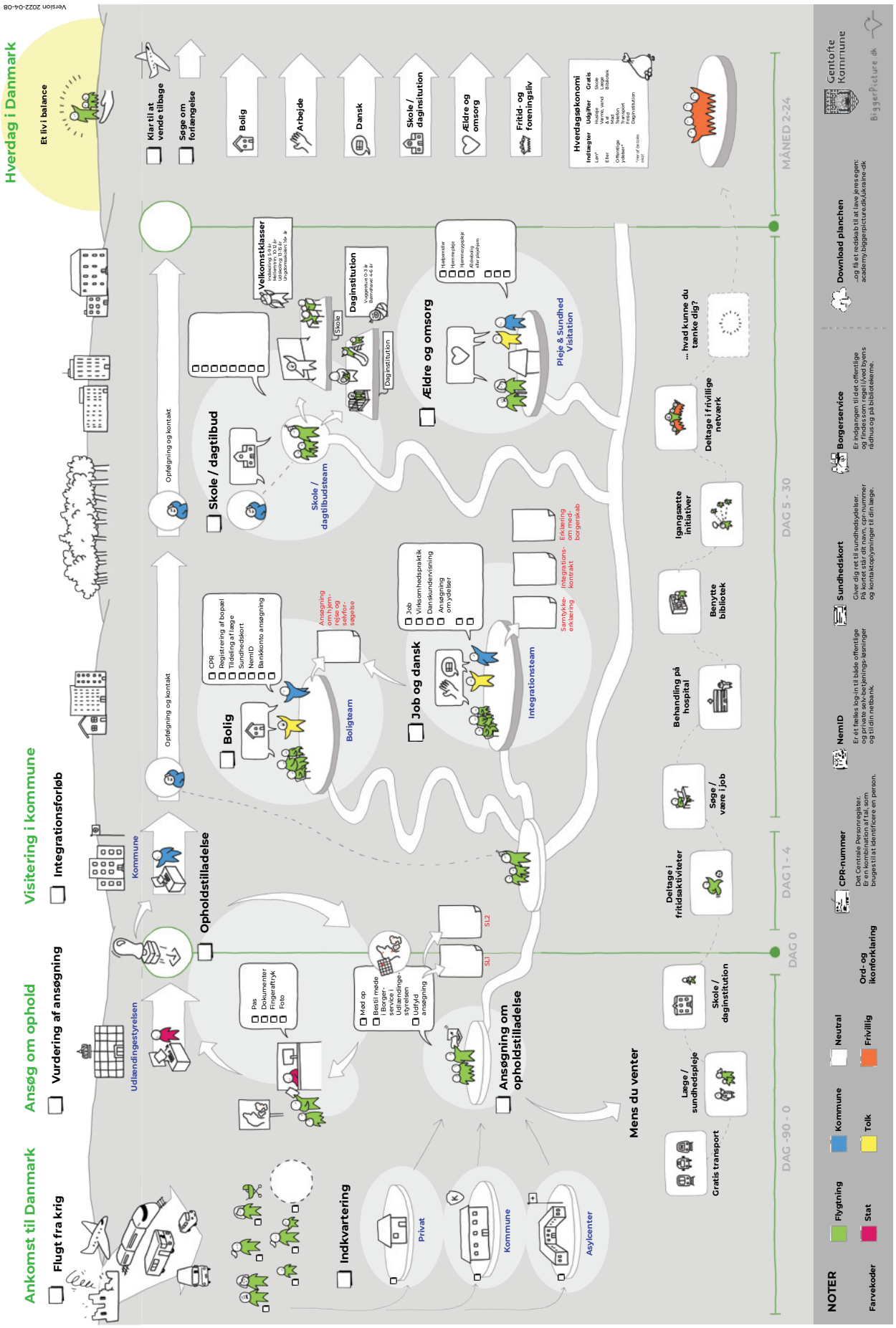
Ved ankomst til kommunen får man som det første en "modtagelsessamtale" med kommunen, hvor man bliver tilbudt en midlertidig bolig og har mulighed for at søge om selvforsørgelses- og hjemrejseydelse. Derefter følger en række kommunale opgaver som bl.a. bopælsregistrering, oprettelse af MitID, tildeling af læge og hjælp til oprettelse af bankkonto.

Umiddelbart efter modtagelsen afholdes "kontraktsamtale", hvor man indgår en kontrakt om et selvforsørgelses- og hjemrejseprogram med kommunen. Programmet indeholder bl.a. aftale om en beskæftigelsesrettet indsats samt opstart af danskuddannelse. Foruden kontrakten underskriver man også en opholds- og selvforsørgelseserklæring. Kommunerne har mulighed for at suspendere dele af integrationsindsatsen i op til 6 måneder for den enkelte flygtning på grund af den ekstraordinære situation.

Det er ofte ved de første samtaler med kommunen, at den nyankomne flygtning bliver introduceret for de lokale frivillige tilbud i kommunen.

Foruden igangsættelse af de mange praktiske elementer, som er nødvendige for at starte en ny hverdag i Danmark, vil familier med børn, hurtigst muligt efter ankomst, få igangsat dagtilbud og skolegang for børnene.

4 UUI, Alm.del – 2022-23 (2. samling) – Bilag 16: Månedlig redegørelse – status på behandling af ansøgninger efter særloven (Ukraine) – december 2022, fra udlændinge- og integrationsministeren



Ukraine plakaten er udviklet i et samarbejde mellem Gentofte Kommune og Bigger Picture.
Plakaten og ikoner til kommunikation omkring integration kan findes her: Ukraine (biggerpicture.dk)

1. Ukrainske flygtninge

Alle flygtningegrupper er forskellige, og sådan er det også med de ukrainske flygtninge. Flere aktører peger samtidig på nogle kendetegn, der har vist sig at være anderledes i forhold til andre flygtningegrupper. Flere beskriver bl.a., at nogle ukrainere ikke ser sig selv som flygtninge og har højere forventninger til hverdagslivet i Danmark. Men der er også meget i ukrainernes livsomstændigheder, der minder om andre flygtningegruppers.

Flygtninge ligesom andre flygtninge

De ukrainske flygtninge er, som mange andre flygtninge Danmark modtager, flygtet fra en krig. For ukrainere i Danmark er krigen i deres hjemland meget nærværende i hverdagen. Der bliver talt og skrevet om krigen dagligt i danske, ukrainske og internationale medier. Mange ukrainske flygtninge har også venner og familiemedlemmer, ofte ægtefæller, som er blevet i Ukraine og er en del af de aktive kampe. Samtidig har ukrainerne mulighed for at rejse frem og tilbage mellem Ukraine og Danmark, og det betyder, at mange er meget tæt på begivenhederne i deres hjemland. Midt i dét møder de ukrainske flygtninge en lang række nye udfordringer i forhold til livet i Danmark. De skal forholde sig til et nyt sprog, en ny kultur, et anderledes arbejdsmarked og tilpasse sig livet i et nyt land. Og de skal støtte deres børn, for hvem situationen er lige så uventet og uforståelig. De kommer med vidt forskellige baggrunde, oplevelser og forudsætninger hertil, hvorfor de også har forskellige behov i forhold til at håndtere deres nye situation og livet i Danmark.

Det betyder, at de fleste flygtninge her er i en sårbar og konstant stressfyldt situation, som andre flygtningegrupper. Dog er det meget individuelt, hvordan man reagerer på en sådan udfordring. Det afhænger af individuelle ressourcer og kapacitet – og det afhænger af den hjælp og støtte man får fra omgivelserne. Ligesom det afhænger af, hvor længe det står på. Situationen for ukrainerne i dag er, at det for mange ikke længere er helt midlertidigt, at de er i Danmark, men en tilstand, der nu har varet i snart et år, og som ikke har en umiddelbar løsning. Samlet set betyder dette, at mange ukrainske flygtninge har brug for særlig hjælp og støtte til at håndtere hverdagen både praktisk og følelsesmæssigt.

Mobilitet

Ukraine er et europæisk land, der støder op til bl.a. Polen. Det tager ca. 16 timer at køre i bil fra Lviv i Vestukraine til København. Der var medvirkende til, at flere danske privatpersoner tog initiativ til at køre til Ukraine eller til grænsen for at hente ukrainske flygtninge i personbiler eller busser. Transportministeriet meldte også ud i slutningen af februar 2022, at det var gratis for ukrainske flygtninge at rejse rundt i Danmark indtil 30. juni 2022[5], idet der blev udvist en såkaldt konduite for ukrainske flygtninge, der kunne fremvise ukrainsk pas, kørekort eller anden form for id. Det er fortsat gratis for ukrainske flygtninge at rejse med DSB's internationale toge, der krydser den dansk-tyske grænse og frem til togets endestation[6].

5 Movia har til morgen kontaktet ukrainske flygtninge og annulleret deres kontrolafgift | Movia (moviatrafik.dk)
6 https://dinoffentligetransport.dk/ukraine

Samtidig havde flere ukrainske flygtninge allerede et netværk i Danmark før ankomsten, da de havde familie eller venner, som boede i Danmark før den 24. februar 2022. I starten af 2022 før de ukrainske flygtninge indrejste i Danmark, boede der godt 16.000 personer med ukrainsk oprindelse i Danmark og ca. lige mange kvinder og mænd[7].

Ukrainere med ophold efter særloven har mulighed for at rejse til Ukraine i en kortere periode på feriebesøg eller lignende. I særloven er der også en bestemmelse, der giver ukrainere mulighed for at rejse tilbage til Ukraine i en længere periode, uden at de risikerer, at deres opholdstilladelse bortfalder, hvis rejsen har et anerkendelsesværdigt formål. Det kan fx være ukrainsk militærtjeneste, udførelse af humanitært arbejde eller for at hjælpe familie eller andre nærtstående ud af Ukraine.

I praksis har ovenstående betydet en stor mobilitet blandt ukrainere både ind og ud af Danmark, men også mellem kommunerne i Danmark. I forhold til at tilrettelægge en god og systematisk modtageindsats har det været en udfordring for myndigheder og civilsamfund, at der ikke har været et præcist overblik over, hvor mange ukrainere, der er kommet til Danmark og opholder sig her. I takt med, at de har indgivet en ansøgning om ophold efter særloven, har myndighederne fået mere viden om antallet af ukrainere. Men det har samtidig været udfordrende ikke at vide, hvorvidt de var rejst tilbage til Ukraine for en kortere eller længere periode, da de ikke nødvendigvis har givet myndighederne besked om det på forhånd. Flere kommuner har fremhævet det som noget, der er anderledes med ukrainerne end andre flygtningegrupper, og det har givet udfordringer i kommunerne ift. boliger og kontinuitet i kommunale tilbud og job.

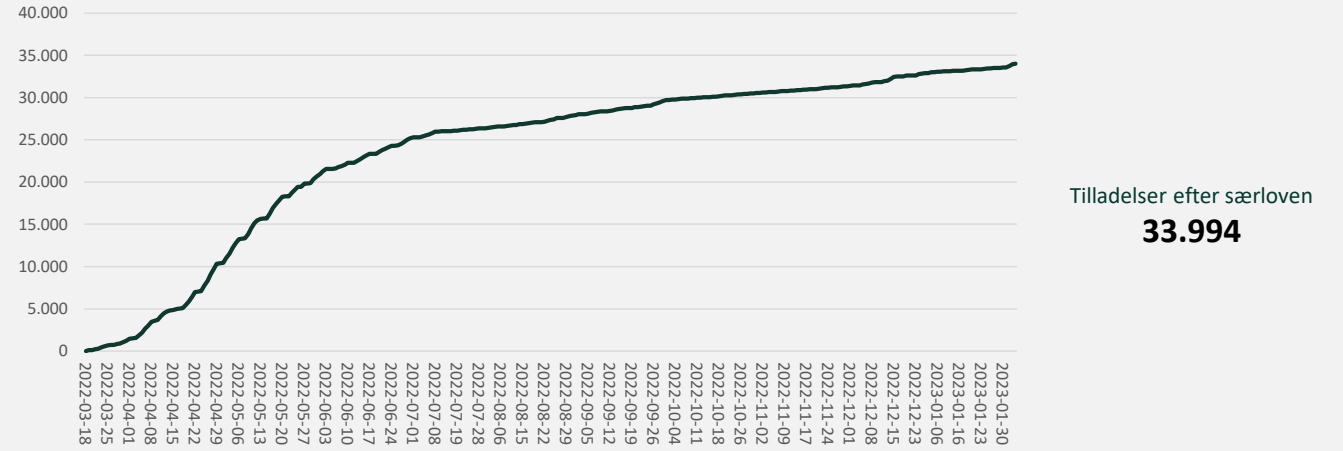
Køn, alder og opholdstilladelser

Særligt i den første tid var det mest kvinder og børn, som indrejste. Der er i det hele taget kommet flere kvinder end mænd. Af de meddelte opholdstilladelser er 66 pct. voksne, 48 pct. er kvinder og 18 pct. er mænd. 34 pct. af de tildelte opholdstilladelser er givet til børn. Det har været anderledes end med andre flygtningegrupper.

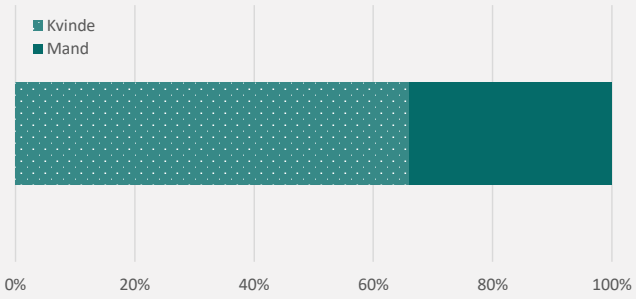
7 https://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyser-publ/bagtal/2022/2022-03-18-ukrainere-i-danmark

Udlændingestyrelsens tal pr. 5. februar 2023[8]

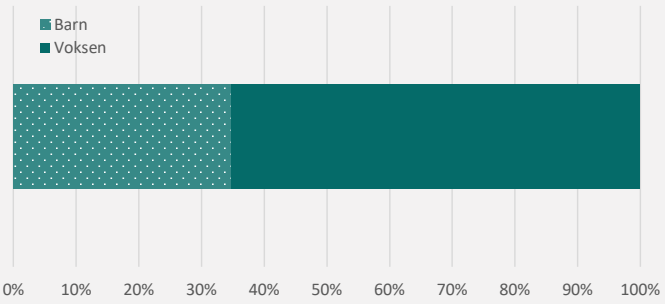
Figur 2. Tilladelser meddelt efter særloven (akkumuleret)



Figur 3. Tilladelser meddelt efter særloven fordelt på køn



Figur 4. Tilladelser meddelt efter særloven fordelt på aldersgruppe



Det er fortsat vanskeligt at få det fulde overblik over, hvor mange ukrainere, der er udrejst af Danmark igen, og om de påtænker at vende tilbage til Danmark på et senere tidspunkt.
I slutningen af december 2022 opgjorde Udlændinge- og Integrationsministeriet, at ca. 3.600 ukrainere er registreret som udrejst, hvilket på det tidspunkt svarede til ca. 11 pct. af det samlede antal ansøgninger om opholdstilladelse.

I samme opgørelse fra Udlændinge- og Integrationsministeriet fremgår det, at der den 31. december 2022 var indgivet i alt 36.949 ansøgninger om ophold efter særloven, hvoraf 35.290 sager var blevet afgjort. Ud af de sager havde 32.810 fået en tilladelse, 606 havde fået et afslag, 184 sager var afvist og 1.690 sager var afsluttet uden afgørelse enten på grund af frafald af ansøgning, afgjort med en anden sag, afgået ved døden eller udrejst igen[9]. Afslag er primært givet, fordi en ansøger ikke er omfattet af særloven, eller fordi ansøgeren er udrejst af Ukraine før den 1. februar 2022.

8 Tal vedr. særloven (us.dk)

9 UUI, Alm.del – 2022-23 (2. samling) – Bilag 16: Månedlig redegørelse – status på behandling af ansøgninger efter særloven (Ukraine) – december 2022, fra udlændinge- og integrationsministeren

Arbejde, uddannelse og sprog

Mange ukrainere taler og forstår både ukrainsk og russisk. Nogle ukrainere foretrækker på grund af krigen at tale ukrainsk, andre har det fint med både ukrainsk og russisk. Mange af de ukrainere, der er kommet til Danmark, taler ikke engelsk eller engelsk i mindre omfang. Flere kommuner skønner, at ca. 10 pct. af ukrainerne taler engelsk. Samtidig bruger man i Ukraine det kyrilliske alfabet, og de har derfor et begrænset kendskab til det latinske alfabet.

Ifølge Rockwool Fonden er Ukraine er et land med en relativ veluddannet befolkning, og stort set alle unge deltager i uddannelse til og med ungdomsuddannelsesniveau. Analfabetisme eksisterer stort set ikke blandt unge ukrainere og mere end 80 pct. fortsætter til videregående uddannelse. Dog er kvaliteten af uddannelserne ofte lavere end i andre vestlige lande, hvorfor flere tager til udlandet for at uddanne sig. Arbejdsmarkedsdeltagelsen blandt kvinder i alderen 15-64 år er ca. 60 pct. i Ukraine. Den er ikke lige så høj som blandt danske kvinder, men den ligger væsentlig højere end blandt andre flygtningegrupper[10].

Uddannelses- og beskæftigelsesniveauet i Ukraine har formentlig været medvirkende til, at der fra starten har været høje forventninger til ukraineres deltagelse på arbejdsmarkedet i Danmark.

Forventningerne til ukrainske flygtninge

Der har fra starten været en meget positiv stemning omkring, at Danmark skulle hjælpe Ukraine, og ukrainere var velkomne i Danmark. Statsminister Mette Frederiksen sagde bl.a. i sin tale ved den russiske ambassade den 27. februar 2022: *"De første ukrainske statsborgere er allerede kommet til Danmark. I er velkomne. Der vil komme flere. I er også velkomne! I disse dage viser hele Danmark solidaritet med det ukrainske folk"*[11].

Erhvervsorganisationer og virksomheder meldte også hurtigt ud i medierne, at de fandt det meget positivt, at vi skulle modtage mange ukrainere, da vi har mangel på arbejdskraft i Danmark. Der var generelt set en stor velvilje og et ønske om at hjælpe ukrainere hurtigt i gang med arbejde og med at få en hverdag her i landet.

Flere kommuner peger på, at virksomhederne har haft for store forventninger til ukrainernes kvalifikationer og deres engelskkundskaber. Der har været en stor velvilje og rummelighed på lokale virksomheder for at ansætte ukrainere, der ikke kunne tale dansk eller engelsk. Men sproget fremhæves også som en stor barriere af flere.

Da mange af ukrainerne er kvinder, der er kommet alene med deres børn, har det nogle steder været vanskeligt at passe et arbejde og nå at aflevere og hente børn på grund af afstanden mellem arbejdsplads og hjemmet og de offentlige transportmuligheder. Dette er der fundet forskellige løsninger på, bl.a. at kvinder har passet hinandens børn på skift, indtil der var plads i et dagtilbud.

Ældre ukrainere

Der er kommet flere ældre ukrainere end det normalvis ses blandt nyankomne flygtninge. Der har været behov for at finde ældrevenlige boliger, visitering i forhold til hjemmehjælp og anden støtte i eget hjem. I Ukraine har man en lavere pensionsalder sammenlignet med i Danmark. Det har for nogle ældre gjort det svært at forstå, at de skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet og i gang med en integrationsindsats, mens andre har haft et ønske om at komme i arbejde. I starten af februar 2023 havde 1.616 ældre ukrainere over 67 år fået opholdstilladelse i Danmark, heraf 1.191 kvinder[12].

10 Hvad har vi lært af seneste 40 års integrationspolitik? – ROCKWOOL Fonden | ROCKWOOL Fonden

11 Statsminister Mette Frederiksens tale til demonstration for Ukraine ved den russiske ambassade den 27. februar 2022 – Statsministeriet (stm.dk)

12 Monitorering af fordrevne personer fra Ukraine (jobindsats.dk)

Personer med handicap

Statslige myndigheder, asylcentre, kommuner og civilsamfundsorganisationer har beskrevet, at der er kommet flere personer med handicap fra Ukraine, end ved tidligere modtagelser af flygtninge. Selvom der ikke findes en statistisk opgørelse over det, så må vi antage, at det er tilfældet, når det fremhæves tydeligt fra flere sider. Der har været et stor pres på indkvarteringssystemet, da der kom et stort antal ukrainere med behov for ekstra hjælp og pleje, som var vanskelige at håndtere inden for de eksisterende rammer. Det var fx blinde, døve, kørestolsbrugere eller andre med behov for ekstra hjælp og pleje på grund af fysiske og psykiske handicaps. Røde Kors, Udlændingestyrelsen og kommuner havde heller ikke i de fleste tilfælde mulighed for at kende omfanget eller karakteren af ukrainernes handicap før ankomsten, hvorfor evt. behov for særlige indkvarteringsvilkår først blev afdækket efter ankomst.

Det var langt hen ad vejen en ny opgave for asylsystemet, der under normale omstændigheder kun modtager ganske få flygtninge med handicap årligt. I nogle tilfælde sker afdækning af handicap også først under den efterfølgende indkvartering på et andet center, og særligt i denne ekstraordinære situation gik overflytningen til nye centre hurtigere end normalvis. Der blev i marts 2022 indført en procedure med et såkaldt flyttestop for ukrainere med handicap i indkvarteringssystemet, hvis Røde Kors modtag ukrainere med handicap med plejebehov, og indtil det blev afklaret om det næste center havde forhold, der egnede sig til det[13].

Der var høje forventninger til modtagelsen fra især ukrainere med særlige behov som handicap, hvor nogle fx regnede med at komme til et hospital i Danmark. Ukrainere med særlige behov kom ofte i grupper til Center Sandholm. Der var fx en bus med børn, der havde været indkvarteret på samme institution i Ukraine, som indrejste sammen med børnenes familier.

Ledsagede uledsagede børn

Blandt de ukrainske flygtninge har en større gruppe været ledsagede uledsagede børn – også kaldet mindreårige uden forældremyndighedsindehavere (MUF). De er indrejst i Danmark fx sammen med deres mormor, tante, nabo eller søskende.

På grund af den visumfrie indrejse kunne børnene tage ophold rundt omkring i landet uden, at det nødvendigvis var kendt af kommunen. Efter det blev kendt, at der var flere ledsagede uledsagede børn rundt i landet, iværksatte Udlændingestyrelsen en procedure, hvor de orienterede den pågældende kommune om, at børnene opholdt sig i kommunen. Samtidig anmodede Udlændingestyrelsen Røde Kors om at indstille en personlig repræsentant til at varetage barnets interesser. På den måde blev der opmærksomhed på, at børnene var der, men der var ikke fastlagte procedurer for, hvilke tiltag kommunen skulle iværksætte i den anledning.

Familieretshuset har kompetencen til formelt at udpege den personlige repræsentant. Når det var sket, tog repræsentanten kontakt til barnets ledsagere og kunne ved et besøg i hjemmet få indtryk af, om indkvarteringen var tilstrækkelig, og om relationen mellem barnet og ledsageren var tryg. Hvis repræsentanten var bekymret for barnets trivsel eller elementer i tilbuddene til barnet, herunder tilbud om skole eller støtte, blev der taget kontakt til kommunen, ofte i form af en underretning, som kommunen handlede på.

Børn og deres ledsagere står mange gange i en økonomisk udfordrende situation, da det ledsagende familiemedlem ikke har forsørgerpligten overfor barnet og derfor ikke kan modtage selvforsørgelses- og hjemrejseydelse som forsørger. De kan heller ikke modtage børne- og ungeydelser eller det tidligere midlertidige børnetilskud. Der udestår fortsat en afklaring af, efter hvilken hjemmel kommunerne kan udbetale økonomiske ydelser til disse familier.

Røde Kors har indstillet repræsentanter til 844 børn fra Ukraine i 2022.

13 UUI, Alm.del – 2021-22 – Endeligt svar på spørgsmål 493: Spm. om at redegøre for, hvorfor der ifølge Udlændingestyrelsen ikke foregår nogen systematisk registrering af ukrainske flygtninges handicap, til udlændinge- og integrationsministeren (ft.dk)

Ukrainere med kæledyr

Flere ukrainere er ankommet til Danmark med deres kæledyr, som fx hunde og katte. Det har givet nye opgaver for myndighederne i forhold til modtagelse, indkvartering og registrering af kæledyr. De mange kæledyr har været en ny opgave i Center Sandholm, på de øvrige asylcentre, samt i kommunernes akutte indkvarteringer. Der har derfor været behov for at finde nye løsninger i forhold til at finde indkvartering med kæledyr, og også mere lavpraktiske opgaver som indkøb af kattebakker og tilsyn af dyrene.

De medbragte kæledyr har givet udfordringer i forhold til kommunernes anvisning af midlertidige opholdssteder eller permanente boliger efter meddelelse af opholdstilladelse, da der er forbud mod kæledyr på mange indkvarteringssteder og i boligselskaber.

Fødevarestyrelsen har frem til den 2. februar 2023 modtaget registrering af 1.210 kæledyr[14].

Ukrainere med personbil

Flere ukrainere er ankommet til Danmark i deres egen personbil, hvilket man har erfaret i Center Sandholm og i flere kommuner. Det gav bl.a. udfordringer på asylcentrene og kommuner, da de havde medbragt meget bagage og personlige ejendele, som man skulle finde plads til. Samtidig var det vanskeligt at finde nok parkeringspladser. Motorstyrelsen, andre myndigheder og civilsamfundsorganisationer har i forlængelse heraf modtaget mange henvendelser vedrørende ukrainske biler, indregistrering, registreringsafgift, ombytning af kørekort og forsikringsforhold i Danmark. Det har også givet udfordringer i forhold til ukrainere, der har søgt om selvforsørgelses- og hjemrejseydelse, idet der i reglerne for modtagelse af offentlige ydelser er en formuegrænse på 10.000 kr. for enlige og 20.000 kr. for ægtepar. Der er derfor ukrainere, der ikke har fået økonomiske ydelser på baggrund af gældende lovgivning.

Hvad har vi lært?

- Kendskab til flygtninges oprindelseslands historie og kultur er vigtig for den gode modtagelse af flygtninge. Derfor skal vi som samfund være nysgerrige og sætte os ind i nye flygtningegruppers baggrund.
- Indkvartering af personer med handicap og særlige behov i asylsystemet kan give tid til afklaring af, hvordan den videre modtagelse bliver så god som mulig. Det kræver, at asylcentre i højere grad indrettes til at kunne tage imod flygtninge med handicap.
- Arbejdsgange mellem de statslige myndigheder, kommuner og Røde Kors i forhold til modtagelse af ledsagede uledsagede børn skal tilrettelægges med fokus på beskyttelse af børn og med hurtig afklaring af deres forsørgelsesgrundlag.
- Selvom mange ukrainske flygtninge har ressourcer, arbejdsidentitet og stor motivation for at komme i gang med job og danskundervisning, er det vigtigt at være opmærksom på de reaktioner, der er som følge af krig og flugt og give den rette støtte til både de voksne og deres børn.

14 https://foedevarestyrelsen.dk/Leksikon/aktuelt-om-ukraine/Sider/Kaeledyr-fra-Ukraine.aspx

2. Ansøgning om opholdstilladelse

Den 4. marts 2022 blev der en indgået en bred politisk aftale i Folketinget om, at der skulle udarbejdes et forslag til lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine (herefter særloven). Det skete i forlængelse af, at Det Europæiske Råd vedtog at aktivere det særlige EU-direktiv, som gør det muligt at indføre midlertidig beskyttelse af ukrainere i EU-landene.[15] Det danske retsforbehold betyder, at Danmark ikke er bundet af direktivet.

Formålet med den danske særlov var at tilvejebringe et særligt og midlertidigt opholdsgrundlag til personer, der på baggrund af krigen er flygtet fra Ukraine. I aftalen fremgår det, at *"de pågældende under deres ophold i Danmark sikres de bedst mulige forudsætninger for hurtigt og effektivt at kunne fortsætte deres liv og aktivt være en del af det danske samfund – i stedet for at blive henvist til at indgive ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingeloven"*[16].

Det var således et tydeligt politisk ønske om hurtigst muligt at sikre ukrainske flygtninge et opholdsgrundlag og dermed adgang til uddannelse, arbejdsmarkedet og sundhedsydelser fremfor, at de skulle opholde sig længere tid i asylsystemet uden et egentligt opholdsgrundlag. Lovforslaget blev hastebehandlet i Folketinget og vedtaget den 16. marts 2022 med ikrafttrædelse den 17. marts 2022.

Særloven giver mulighed for en midlertidig opholdstilladelse frem til den 17. marts 2024 uanset ansøgningstidspunkt – det vil sige en opholdstilladelse med op til to års varighed. Der er en mulighed i særloven for, at udlændinge- og integrationsministeren kan forlænge loven i ét år, så den er gældende frem til den 17. marts 2025.

Loven omfatter ukrainske statsborgere og personer med flygtningestatus i Ukraine, der er udrejst af Ukraine den 24. februar 2022 eller senere. Datoen er siden blevet ændret ved lov til den 1. februar 2022. Loven omfatter også medfølgende kernefamilie og andre familiemedlemmer forsørget i samme husstand forudsat, at familielivet bestod den 24. februar 2022. Loven omfatter desuden ukrainere, der allerede havde ophold i Danmark.

I samme uge for vedtagelse af loven havde Udlændingestyrelsen udarbejdet ansøgningsskemaer til ansøgning om ophold efter særloven på dansk og engelsk, der kunne indgives fysisk i Center Sandholm eller Udlændingestyrelsens Borgerservice. Efterfølgende blev der i løbet af få dage udarbejdet en digital ansøgningsløsning på nyidanmark.dk, og de to ansøgningsskemaer blev oversat til ukrainsk.

Behovet for rådgivning om ophold

Særligt i de første måneder efterspurgte mange ukrainere rådgivning om deres muligheder, rettigheder og vilkår i Danmark, hvis de søgte om ophold efter særloven eller asyl efter udlændingeloven, herunder hvad forskellen er på de to typer af opholdsgrundlag. Udlændingestyrelsen og DRC Dansk Flygtningehjælp afholdt sammen en række informationsmøder på asylcentre, hvor ukrainere var indkvarteret. Derudover har DRC Dansk Flygtningehjælp holdt en række oplæg om ansøgning om oplæg efter de forskellige love på asylcentre og for kommuner rundt i landet. Der har desuden været stor efterspørgsel på individuel juridisk rådgivning, og DRC Dansk Flygtningehjælp har rådgivet mange ukrainske flygtninge og andre.

Der var samtidig et ekstraordinært stort behov for viden fra både ukrainere, myndigheder, frivillige og den bredere befolkning særligt i de første måneder. Muligheden for også at få ophold i andre EU-lande medførte ligeledes en del spørgsmål til, hvor det var bedst at rejse hen og søge om ophold.

De ukrainske flygtninge har bl.a. udtrykt et stort behov for viden og rådgivning om deres muligheder og vilkår, hvis de ansøgte om opholdstilladelse i Danmark. I den forbindelse blev her udvist et stort engagement og fleksibilitet fra civilsamfundsorganisationer, frivillige og privatpersoner for at imødekomme det behov. I forbindelse med de ovenfor nævnte informationsmøder på asylcentrene, hjalp Udlændingestyrelsen og advokater fra Danske Advokater med at udfylde ansøgningsskemaer, og på flere asylcentre hjalp personalet også med dette.

15 Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf

16 Aftale om lovgivning for fordrevne ukrainere den 4. marts 2022

Udlændingestyrelsen, kommunerne og Røde Kors oplevede særligt i den første tid et ekstraordinært pres på modtagelsesindsatsen og der var dage, hvor der ankom busser med ukrainere direkte fra Ukraine, som gerne ville søge om ophold efter særloven. I forbindelse med det store antal ansøgninger om både asyl og ophold efter særloven, udvidede Udlændingestyrelsen på kort tid deres kapacitet og faciliteter i forhold til registrering og modtagelse af ansøgninger. For at imødekomme det ekstraordinære antal ansøgninger og det politiske ønske om en hurtig sagsbehandling, blev det besluttet, at Udlændingestyrelsen skulle have assistance fra medarbejdere fra andre dele af Udlændinge- og Integrationsministeriet samt andre ministerier.

Optagelse af biometri

Når en ansøger har søgt om ophold efter særloven, skal den pågældende have optaget biometri (fingeraftryk og foto) i Udlændingestyrelsens Borgerservice rundt i landet. De mange ansøgere gav store udfordringer i forhold til antallet af tider til biometri. Der er kommuner, der peger på, at der var for lang transporttid til de steder, hvor man kunne få optaget biometri og ukrainerne skulle selv sørge for transport og betale for transportudgiften. Her hjalp det bl.a. med et godt samarbejde med frivillige, som hjalp ukrainerne.

For at håndtere de mange ansøgere, udvidede Udlændingestyrelsen med nye steder og flere tider for optagelse af biometri, ligesom Styrelsen for International Rekruttering og Integration hjalp i en periode. Der blev også etableret mulighed for optagelse af biometri med en biometrikuffert på udvalgte steder rundt i landet. Og Udlændingestyrelsen lavede en ordning, hvor optaget biometri fra en forudgående asylansøgning kunne anvendes til ansøgningen om ophold efter særloven.

Behandlingen af ansøgninger om ophold efter særloven har været mere ukompliceret end ved behandling af asylansøgninger, da man i sagsbehandlingen ikke skal tage stilling til ansøgerens asylmotiv og beskyttelsesbehov, hvilket normalt kræver en grundigere sagsbehandling herunder samtaler med ansøgeren.

Sagsbehandling efter særloven foregår som udgangspunkt ud fra en skriftlig sagsbehandling, da der kun skal tages stilling til, om ansøgeren er i målgruppen for særloven og udrejst af Ukraine på det rette tidspunkt. Det har betydet, at Udlændingestyrelsen hurtigere har kunnet afklare om ansøgeren kan få meddelt opholdstilladelse, og sagsbehandlingstiden har trods mange ansøgninger været relativt kort. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid har indtil videre været 39 dage[17] .

Hvad har vi lært?

- Der er behov for hurtig opbygning af kapacitet og medarbejderressourcer i staten, asylcentre, kommuner og civilsamfundsorganisationer, når vi som samfund står overfor modtagelse af så mange nye flygtninge på så kort tid. Det er nødvendigt for at løse opgaver med modtagelse, rådgivning, registrering og sagsbehandling.

- Hurtig sagsbehandling af ansøgninger om opholdstilladelse bidrager til flygtninges mentale trivsel og fastholdelse af deres motivation for at komme hurtigt i job og i gang med danskundervisning.

17 UUI, Alm.del – 2022-23 (2. samling) – Bilag 16: Månedlig redegørelse – status på behandling af ansøgninger efter særloven (Ukraine) – december 2022, fra udlændinge- og integrationsministeren

3. Visitering, fordeling og overgang til kommuner

Flygtninge fra Ukraine, der får meddelt opholdstilladelse efter særloven, bliver af Udlændingestyrelsen visiteret og fordelt til alle kommuner. Flygtninge fra Ukraine fordeles i grupper af 10.000 personer ad gangen, som fordeles jævnt. Hver kommune skal modtage en andel svarende til deres procentvise andel af den samlede befolkning. Fx bor 1 pct. af den samlede befolkning i Frederikshavn Kommune, og kommunen skal dermed modtage 100 ukrainere for hver 10.000, der får opholdstilladelse.

I en normal situation vil asylansøgere, der kommer til Danmark, alle blive indkvarteret på et asylcenter og bo der, mens deres sag bliver behandlet. Derefter fordeles de til kommunerne.

Det faktum, at ukrainerne kan tage visumfrit ophold i Danmark i op til 90 dage og dermed kan bo rundt omkring i landet hos familie, netværk, kommuner eller på asylcentre, har gjort situationen med fordeling og overgang til kommunerne anderledes, end vi er vant til.

Når ukrainerne får meddelt opholdstilladelse, bliver de visiteret til en kommune, som skal være den integrationsansvarlige kommune. Den pågældende kommune kan være, men er ikke nødvendigvis, den samme kommune, som ukrainerne har taget ophold i, mens deres sag blev behandlet. Udlændingestyrelsen har så vidt muligt taget hensyn til og imødekommet den enkelte ukrainers ønske om en bestemt integrationsansvarlig kommune, men dette har ikke i alle tilfælde været muligt af hensyn til princippet om jævn fordeling i grupper af 10.000 ad gangen[18].

Generelt er fordelingen af ukrainske flygtninge til kommunerne lykkedes i kraft af god dialog og gensidig forståelse primært mellem kommunerne, KL og Udlændingestyrelsen.

At nogle ukrainere har påbegyndt en hverdag i én kommune, før de fik opholdstilladelse, for derefter at skulle flytte til en anden kommune efter de har fået opholdstilladelse, har skabt nogle udfordringer, særligt hvis der har været børn, som var startet i dagtilbud eller skole.

Kommunerne har bl.a. oplevet, at ukrainerne i praksis ikke er flyttet til integrationskommunen og dermed ikke har noget forsørgelsesgrundlag eller kan få hjælp til at komme i beskæftigelse. En del ukrainere har ansøgt om, at den første kommune, som de har opholdt sig i, overtager integrationsansvaret, hvilket er imødekommet i nogle tilfælde og ikke i andre.

En KL-undersøgelse viser, at kommunerne i starten af september 2022 havde overtaget integrationsansvaret i 923 tilfælde og afvist at overtage integrationsansvaret i 429 tilfælde[19]. Når en kommune overtager integrationsansvaret fra en anden kommune, tæller det ikke med i den nye kommunes beregnede andel af flygtninge.

18 https://us.dk/media/10501/17-03-22-orientering-til-kl-og-kommune-kontaktraadene.pdf

19 KL's survey om ukrainere og udrejse besvaret af 88 kommuner primo september 2022. På det tidspunkt var der visiteret 27.500 ukrainere til kommunerne.

Modtagelse i kommunerne

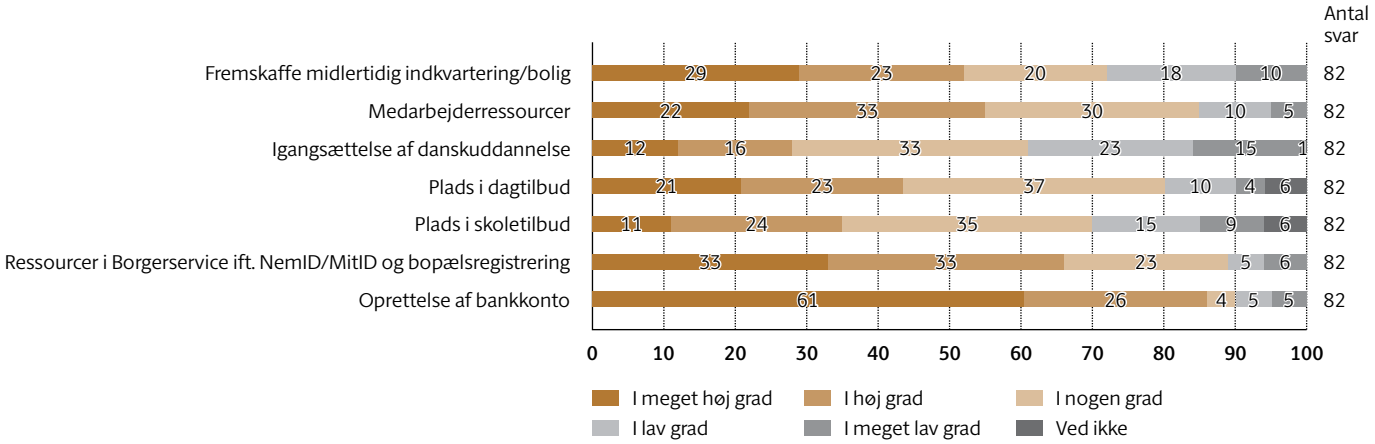
I en normal situation vil flygtninge, der får meddelt opholdstilladelse, blive visiteret til en kommune, som skal modtage dem efter den løbende måned plus en hel måned. Fx hvis en flygtning får meddelt opholdstilladelse den 12. februar, skal kommunen modtage den pågældende den 1. april.

Ukrainske flygtninge, der får opholdstilladelse, bliver visiteret til en kommune, som skal modtage dem efter fire hverdage. De fire hverdage er en del af "Aftale om modtagelse af fordrevne ukrainere" indgået af den daværende regering og KL den 11. marts 2022[20]. Daværende udlændinge- og integrationsminister Mattias Tesfaye udtalte bl.a.: *"I dag har vi aftalt med kommunerne, at ukrainerne hurtigere end normalt skal have en bolig og adgang til lokalsamfundet."*

Kommunerne er lykkedes med at organisere sig på måder, der har muliggjort modtagelse af så stort et antal ukrainske flygtninge fire hverdage efter, at hvert enkelt har fået opholdstilladelse. Kommunerne har været hurtige til at lave smidige arbejdsgange, og mange kommuner har nedsat task-forces til koordinering af arbejdet.

Modtagelse efter fire hverdage har dog også givet udfordringer i arbejdet. Især i forhold til planlægning og klargøring af boliger, men også i forhold til oprettelse af bankkonti, MitID og i arbejdet med at allokere tilstrækkeligt med medarbejderressourcer til sagsbehandling og samtaler.

Spørgsmål 5. I hvilken grad har nedenstående været en udfordring for at nå at forberede modtagelsen på fire hverdage?



20 aftale-om-modtagelse-af-fordrevne-ukrainere.pdf

Modtageindsatsen er fortrinsvis sket i jobcentrene, men også kommunernes Borgerservice samt kommunernes skole- og familieafdelinger, og tekniske afdelinger har bidraget til opgaveløsningen.

KL's survey viser, at 25 pct. af kommunerne i høj eller meget høj grad har kunnet nå at forberede modtagelsen af ukrainere på fire hverdage, 41 pct. af kommunerne svarer, at de i nogen grad kunne nå det, mens 34 pct. svarer, at de i lav eller meget lav grad kunne nå at forberede modtagelsen.

Erfaringer viser, at den hurtigere sagsbehandling af ansøgninger om opholdstilladelse og hurtigere modtagelse har fastholdt en motivation og kan have været medvirkende til, at mange ukrainske flygtninge er kommet hurtigt ud på arbejdsmarkedet. Hurtig modtagelse kan især have været en fordel for de ukrainere, som allerede havde påbegyndt en hverdag i en kommune og blev visiteret til samme kommune.

I en normal situation vil kommunerne i de fleste tilfælde modtage nogle oplysninger fra asylcentrene om de flygtninge, kommunen skal modtage. Men på grund af hastigheden og antallet af visiteringer pr. uge og den situation, at de fleste ukrainere ikke var indkvarteret på asylcentre, har kommunerne ikke modtaget nogle oplysninger, fx om handicap og andet, der kræver særlig hensyntagen i forhold til bolig. Det har vanskeliggjort modtagearbejdet.

Som månederne er gået, er det blevet stadig sværere for kommunerne at finde den fornødne boligkapacitet og behovet for tid til klargøring af boliger, planlægning af mere langsigtede boligløsninger samt planlægning af evt. opførelse af nye boliger er blevet større. Manglende tid til at forberede en god modtagelse er til ulempe for både ukrainske flygtninge og kommuner.

Hvad har vi lært?

- Hurtig start på hverdagen har været godt for nogle ukrainske flygtninge, men kan have været svært for dem, der blev fordelt til en anden kommune end den, de havde taget ophold i før meddelelse af opholdstilladelse.
- Flygtninges anmodning om, at en kommune skal overtage integrationsansvaret fra en anden kommune, er ofte anledning til uenighed mellem kommuner. Det vil være hensigtsmæssigt, hvis overtagelse af integrationsansvaret for flygtninge tæller med i kommunernes visiteringskvote.
- Asylcentrenes oplysninger om den enkelte flygtning er vigtige at videregive til kommunen af hensyn til afklaring af flygtningenes behov og i forhold til kommunernes generelle modtagelse.
- Fire hverdage er for kort tid til at forberede en god modtagelse i kommunen. Det er til ulempe for både flygtninge, asylcentre, kommuner og civilsamfundsorganisationer.

4. Indkvartering og boliger

Muligheden for en visumfri indrejse har betydet, at ukrainske flygtninge har kunnet vælge at tage ophold, hvor de ønskede det, når de ankom. Omkring 1/3 af de ukrainske flygtninge, svarende til 9.805 personer[21], kom ind i asylsystemet via Center Sandholm. Det medførte et stort pres på modtagefaciliteterne, og Udlændingestyrelsen måtte tilvejebringe yderligere kapacitet. Det blev i modtagefasen løst ved at inddrage Udrejsecenter Sjælsmark i Hørsholm Kommune til modtagecenter, der fungerede som aflastning til Center Sandholm. På trods af det var det en udfordring at nå at følge de almindelige modtageprocedurer, både i forhold til medicinsk modtagelse (sundhedstjek) og udlevering af tøj- og hygiejnepakker. Selv med en stor inddragelse af engagerede frivillige til flere praktiske opgaver, kunne det ikke nås inden flygtningene flyttede videre til et andet asylcenter, hvor de boede, imens deres sag blev behandlet. I opholdsfasen blev det løst i form af flere nye eller genåbnede asylcentre.

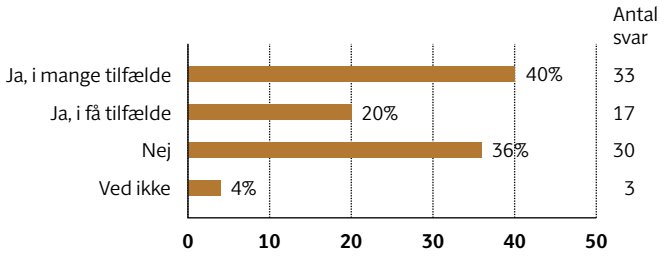
I løbet af de første måneder åbnede Udlændingestyrelsen asylcentre flere steder i landet drevet af Røde Kors, Vesthimmerlands Kommune og Tønder Kommune. Samarbejdet om det fungerede godt, og parternes tidligere erfaring med op- og nedskalering af centrene var her en stor fordel, men det viste sig hurtigt, at det materielle beredskab var utilstrækkeligt til situationen. Det betød, at der efter kort tid ikke var adgang til det nødvendige inventar til indretning af centrene, hverken det inventar der skulle bruges til selve indkvarteringen eller til etablering af sundhedsklinikker.

Kommunerne som de facto asyloperatør

Kommunerne meldte sig helt fra starten klar til at hjælpe flygtninge fra Ukraine. I mange kommuner etablerede man akut indkvartering, fx i forsamlingshuse eller på lukkede skoler. Kommunerne tog på den måde ansvar for at drive indkvartering, der mindede om asylcentre, men uden at der i starten var hjemmel eller økonomi til det.

Folketingets Finansudvalg vedtog den 10. marts 2022 et aktstykke, som gav kommunerne den nødvendige hjemmel til at iværksætte forplejning og indkvartering af ukrainske flygtninge, indtil der var opnået opholdstilladelse efter særloven[22]. Kommunerne kunne med aktstykket også kompensere private borgere, der på eget initiativ havde indkvarteret ukrainere. Aktstykket blev senere forlænget og efterfølgende indarbejdet i særloven. Da kommunernes mulighed for at yde støtte til forplejning og indkvartering blev indarbejdet i særloven, blev der samtidig stillet krav om, at flygtninge fra Ukraine skal ansøge om opholdstilladelse efter særloven inden for fem dage for at kunne modtage denne form for hjælp. KL's survey viser, at 40 pct. af kommunerne i mange tilfælde har brugt aktstykkerne og hjemlen i særloven til at kompensere private borgere, der har huset ukrainere.

Spørgsmål 2. Har I brugt aktstykkerne samt hjemlen i særloven til at kompensere private borgere, der har/havde ukrainere boende?



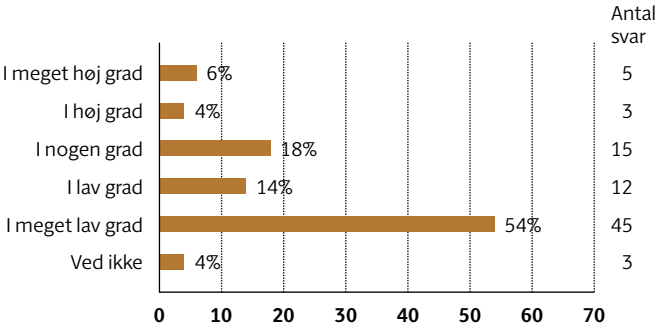
21 Røde Kors Asyl, antallet er opgjort pr. 31.12.22

22 Aktstykke nr. 219, Folketinget 2021-22, Aktstykke om forlængelse af kommuners adgang til at tilbyde fordrevne fra Ukraine kost og logi (kl.dk)

KL's survey viser, at 48 pct. af kommunerne har haft et velkomstcenter eller lignende til indkvartering af ukrainere. Heraf er disse velkomstcentre nu lukket i 31 pct. af kommunerne, og i 17 pct. af kommunerne har man i januar 2023 stadig et velkomstcenter. Denne type indkvartering har oftest indeholdt muligheden for et sted at sove, forplejning, samt tid og tryghed til at overveje ens muligheder for videre ophold.

Der har i hele perioden været mulighed for, at kommunerne kan henvise ukrainske flygtninge, der er kommet direkte til kommunerne, videre til Center Sandholm, men i langt de fleste tilfælde har man valgt at finde lokale løsninger i den enkelte kommune. KL's survey viser, at 54 pct. af kommunerne i meget lav grad har henvist videre til Center Sandholm.

Spørgsmål 3. I hvilken grad henviste I ukrainere, der kom direkte til kommunen, videre til Modtagecenter Sandholm?



Nogle jyske kommuner har efterspurgt et modtagecenter i Jylland, som de kan henvise til. Det har især gjort sig gældende i forhold til flygtninge med særlige behov, der ikke umiddelbart kan imødekommes i kommunalt regi og i situationer, hvor den pågældende kommune ikke har mere kapacitet til modtagelse.

På baggrund af kommunernes kommentarer i KL's survey og udsagn fra de afholdte workshops, vurderes det, at de fleste kommuner nu henviser de nyankomne ukrainere, der kommer direkte til kommunerne, videre til Center Sandholm, da man har brugt boligkapaciteten til flygtninge med opholdstilladelse.

Sammenfattende vurderes det, at på grund af det høje antal ukrainske flygtninge, som ankom inden for en kort periode, var det afgørende for at lykkes med opgaven, at kommuner og private bidrog til at varetage den akutte indkvartering.

Midlertidig indkvartering og boligplacering efter meddelt opholdstilladelse

Kommunerne har ansvaret for indkvartering og boligplacering, når nye flygtninge har fået opholdstilladelse. Der er overordnet set to forskellige måder, hvorpå kommunerne kan løse den opgave[23].

1. Kommunerne kan indkvartere nye flygtninge i et midlertidigt opholdssted, hvor flygtninge betaler en max. leje- og forbrugsudgift, der ofte er lavere end kommunens faktiske udgifter til opholdsstedet. Der er vide rammer for, hvad kommunerne kan benytte som midlertidige opholdssteder, herunder kommunale institutioner, vandrehjem, private lejemål og nyopførte indkvarteringssteder, fx pavilloner. Lejeloven gælder ikke for midlertidige opholdssteder.

2. Kommunerne kan, men har ikke pligt til, anvise flygtninge en permanent bolig i form af et ordinært lejemål, fx i alment boligbyggeri eller private udlejningsejendomme. Der må ikke være tidsbegrænsning på lejemålet, flygtninge betaler den normale husleje, og lejeloven er gældende.

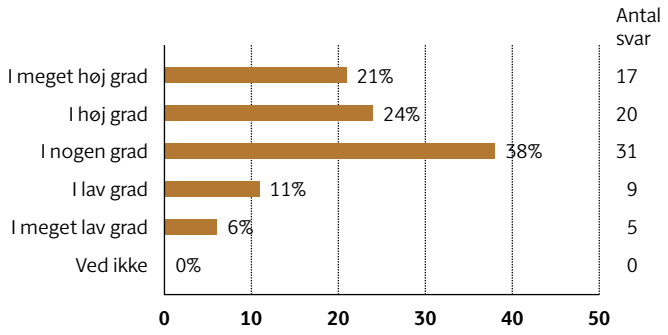
Mange kommuner har været, og er fortsat, udfordret af at skulle boligplacere så mange flygtninge på så kort tid. Det har presset boligkapaciteten, og kommunerne har været nødsaget til at erhverve og benytte en række nye indkvarteringssteder, som mange steder har været omkostningstunge. Det øgede pres har også medført, at ukrainske flygtninge er blevet indkvarteret i boliger af meget forskelligartet karakter og i forskellige standarder.

En del kommuner har haft et større indkvarteringssted, hvor de fleste ukrainske flygtninge er blevet indkvarteret. Andre kommuner har i højere grad fundet boliger fra gang til gang. I flere kommuner har en del ukrainere boet privat hos netværk, der har stillet bolig til rådighed. KL's survey viser, at civilsamfund og kommuner i 43 pct. af kommunerne har samarbejdet om at forberede indkvartering, herunder indretning af boliger.

23 informationsbrev-om-boligplacering.pdf (uim.dk)

Som månederne er gået, er det blevet tiltagende sværere at finde nye boliger, da alt ledig og mulig kapacitet er brugt. Samtidig er de fire hverdage til at forberede modtagelse en udfordring i forhold til planlægning af boligkapaciteten, bare i få måneder frem. I nedenstående figur fra KL's survey fremgår det, at 45 pct. af kommunerne har svaret, at det i meget høj grad eller høj grad har været og fortsat er en udfordring at finde tilstrækkelig boligkapacitet. 38 pct. af kommunerne svarer, at det i nogen grad har været en udfordring, mens 11 pct. svarer, at det i lav grad har været en udfordring.

Spørgsmål 6. I hvilken grad har det været/er det en udfordring at finde tilstrækkelig boligkapacitet?



Udrejse og kæledyr er nye udfordringer

Det har været en selvstændig udfordring, at en del ukrainere er udrejst af Danmark igen, og det ofte er uvist om og hvornår, de kommer tilbage til Danmark. Kommunerne er i tvivl om, hvornår de kan inddrage boligen og bruge den til andre flygtninge. Ofte har ukrainere desuden efterladt ejendele, som kommunerne skal tage stilling til.

En del ukrainske flygtninge har taget deres kæledyr med til Danmark, hvilket har været en ny og stor udfordring, da man på de fleste indkvarteringssteder og boligforeninger normalt ikke må have kæledyr. Kommunerne er i høj grad gået pragmatisk til værks og har skabt mulighed for indkvartering sammen med kæledyr, men problemer i forhold til fælles køkken- og badefaciliteter, allergier og kæledyr, der ikke kan enes, har fyldt meget.

Permanente boliger

De fleste kommuner arbejder på, over tid, at tilbyde flygtninge en permanent bolig, både for at frigøre midlertidige opholdssteder, men også for at give flygtningene en fast base, der erfaringsmæssigt er en positiv faktor for integration. Dette kræver dog, at der er boliger til rådighed i kommunen, som de ukrainske flygtninge har råd til at betale. Her er det en udfordring, at gifte ukrainske kvinder får en lav ydelsessats som gifte, selvom de reelt er enlige her i landet, da ægtefællen fortsat er i Ukraine. Ofte vil det først være, når ukrainerne får job, at de kan betale for en permanent bolig.

Samtidig har mange ukrainere en forhåbning om snart at vende hjem og ønsker derfor ikke at binde sig til et fast lejemål. Det kan skabe udfordringer i relationen mellem kommune og den enkelte flygtning. Kommunerne har dog ret til at bede en flygtning om at flytte ud af det midlertidige opholdssted, hvis der tilbydes en permanent bolig, der er til at betale.

Hvad har vi lært?

- Kommunerne har taget ansvar for akut indkvartering af ukrainere uden opholdstilladelse. Det var nødvendigt, men der er fremadrettet brug for, at asylcentrene varetager den første modtagelse og indkvartering af personer, der søger om asyl eller opholdstilladelse efter særloven. Det vil medvirke til at sikre en første screening, registrering og ensartede tilbud til alle ansøgere på linje med normal praksis for asylansøgere. Der skal være mulighed for fleksible løsninger for udflytning til familie og netværk.

- Den korte tid, der har været til at forberede modtagelsen af ukrainske flygtninge, har vanskeliggjort planlægning af kommunens boligkapacitet.

- Det høje antal flygtninge, der er kommet til landet på kort tid, gør, at mange kommuner har opbrugt deres boligkapacitet. Der er brug for at tage et fælles ansvar på tværs af stat og kommuner for at udvide den samlede boligkapacitet, fx med statslige bygninger.

5. Integrationsindsats, sprog og beskæftigelse

Kommunerne har ansvaret for integrationsindsatsen for flygtninge. Indsatsen består primært af beskæftigelsesrettede tilbud og danskuddannelse, som tilbydes i selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet efter integrationsloven. Formålet med integrationsindsatsen er, at nyankomne flygtninge så hurtigt som muligt kommer i job.

Job før opholdstilladelse

Den daværende udlændinge- og integrationsminister Mattias Tesfaye besluttede den d. 22. april 2022, at det skulle være muligt for flygtninge fra Ukraine at tage arbejde i Danmark allerede, når de har ansøgt om opholdstilladelse og ikke først, når de har fået meddelt opholdstilladelse[24].

Den beslutning gjorde, at ukrainske flygtninge kan tage et arbejde, mens de venter på svar på deres ansøgning om opholdstilladelse. Dette er blevet godt modtaget af virksomhederne, men det har også givet en del administrative udfordringer. Bl.a. har flygtninge uden opholdstilladelse ikke noget cpr. nr., og de kan derfor ikke få en bankkonto til udbetaling af løn. Det er også vanskeligt at sikre betaling af skat. Dette blev i nogen grad løst ved muligheden for at få et skattepersonnummer. Derudover har der generelt været forvirring om retningslinjerne i forhold til at arbejde før meddelt opholdstilladelse. Det har helt konkret betydet, at virksomheder og kommuner har været i tvivl om, hvad der kan være lovlige ansættelsesforhold.

Mulighed for suspension af dele af integrationsindsatsen

I kraft af den ekstraordinære situation fik kommunerne mulighed for at suspendere nogle af de tidsfrister, der er i integrationsindsatsen. Det drejer sig bl.a. om igangsættelse af virksomhedspraktik senest efter en måned i min. 15 timer om ugen samt kravet om et bestemt antal samtaler inden for bestemte tidsfrister. Indsatsen kan suspenderes i op til 6 måneder for den enkelte flygtning.

Udlændinge- og Integrationsministeriet gennemførte i samarbejde med Styrelsen for International Rekruttering og Integration en survey i juni 2022 om anvendelsen af suspensionsmulighederne blandt kommunerne. Denne viser, at 93 pct. af kommunerne på det tidspunkt anvendte muligheden for at suspendere tidsfrister i en varierende andel af sagerne, samtidig med at størstedelen af kommunerne igangsatte nogle indsatser i suspensionsperioden. Mere end tre ud af fire kommuner indkaldte typisk til første samtale efter ankomst i kommunen, henviste til danskundervisning og udarbejdede en kontrakt om integrationsindsatsen.

Mange kommuner peger på, at muligheden for at suspendere hele eller dele af selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet, har givet fleksibilitet til at tilrettelægge en mere individuel integrationsindsats og til i højere grad at arbejde med direkte jobmatch, fremfor at have fokus på at igangsætte virksomhedspraktik inden for den første måned efter ankomst i kommunen. Derudover peger flere kommuner på, at det har været positivt at kunne tage et individuelt hensyn til fx mødre med børn, så børnene har haft mulighed for at starte i dagtilbud og skole, inden kommunen opstarter en virksomhedsrettet indsats og henviser flygtninge til danskuddannelse.

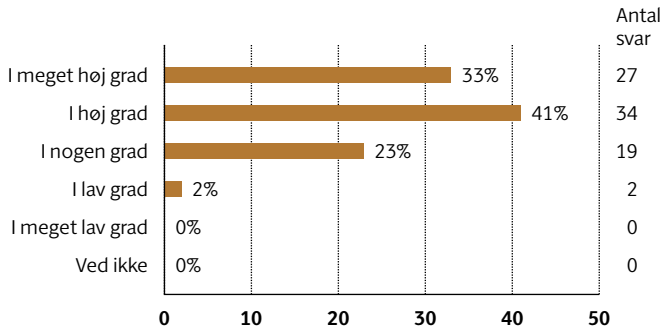
24 Ukrainere får hurtigere adgang til arbejdsmarkedet (uim.dk)

Beskæftigelsesrettede indsatser

Mange kommuner har i den beskæftigelsesrettede integrationsindsats valgt at fokusere på hurtig kompetenceafklaring og CV-skrivning. Hertil har kultur og arbejdsforhold i Danmark også været vigtigt at formidle i dialogen med ukrainerne. Det gælder bl.a. forventningsafstemning til ansættelsesforhold, overenskomster, retten til ferie og barsel samt det mere flade hierarki, der findes på de fleste danske arbejdspladser[25].

Velvilje og stor rummelighed er de ord, som oftest bruges til at betegne de danske virksomheders arbejde med at ansætte ukrainske flygtninge. Som nedenstående figur viser, har 74 pct. af kommunerne oplevet et godt eller meget godt samarbejde med deres lokale virksomheder.

Spørgsmål 11. Hvordan har samarbejdet fungeret med lokale virksomheder om at få ukrainere i job?



Der er ofte fundet nye løsninger for at overkomme sproglige barrierer, samtidig med, at der er udvist stor forståelse for den udsatte og sårbare position, som nogle ukrainske flygtninge befinder sig i.

Kommunerne har afprøvet mange forskellige metoder for at skabe kontakt mellem lokale virksomheder og ukrainske flygtninge i kommunen. Det er bl.a. sket igennem jobmatch-arrangementer og virksomhedsbesøg. Derudover har kommuner gjort sig erfaringer med "efterværn/støtte" til virksomheder med ukrainere ansat. Det har givet virksomhederne en sparringmulighed i kommunen og mulighed for at have et fokus på fastholdelse på arbejdsmarkedet gennem opfølgning med de ukrainske medarbejdere med tolkebistand.

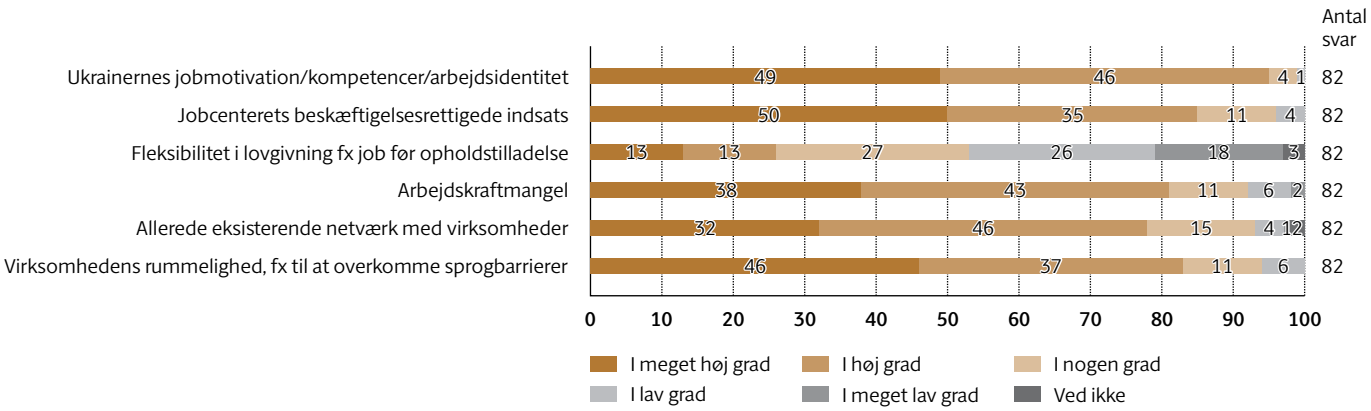
Ukrainere i job

Indsatsen for at bringe ukrainere i job er i høj grad lykkedes. Tal fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering viser, at 58 pct. af de jobparate ukrainere har fået arbejde, det svarer til 7.218 personer[26].

Blandt mange ukrainske flygtninge har der været en stor motivation for at komme i job. Dette ønske er gået hånd i hånd med en generel mangel på arbejdskraft. Kommunerne peger i KL's survey på, at ukrainernes egen motivation, kompetencer og arbejdsidentitet har været afgørende for, at så mange er kommet i job. Kommunerne svarer, at virksomhedernes rummelighed fx til at overkomme sprogbarrierer også har været afgørende, ligesom jobcentrets beskæftigelsesrettede indsats har spillet en afgørende rolle. Det viser nedenstående figur.

25 https://discus.dk/wp-content/uploads/2023/01/Integration-af-ukrainske-flygtninge-paa-25-danske-arbejdspladser-Interviewundersoegelse-.pdf
26 Monitorering af fordrevne personer fra Ukraine (jobindsats.dk)

Spørgsmål 12. Hvad har været afgørende for at få så mange ukrainere i job?



I gang med danskundervisning

Sprogkundskaber har stor betydning for, at virksomhederne også fremadrettet kan ansætte flygtninge fra Ukraine. Det fortæller DI og DA, og det stemmer overens med kommunernes og civilsamfundsorganisationernes erfaringer. Derfor er det vigtigt at komme i gang med danskundervisning hurtigst muligt, gerne allerede i ansøgningsfasen på asylcentre, også selvom flere ukrainere udtrykker ønske om at vende tilbage til Ukraine hurtigst muligt. Erfaringer viser, at krige og konflikter ofte er langvarige.

At komme hurtigt i gang med danskundervisning og at kunne handle på flygtninges egen motivation har været yderst positivt, beretter flere kommuner og sprogcentre om. Kommunernes erfaringer viser, at der i starten var et stort ønske blandt de ukrainske flygtninge om at lære engelsk, men i takt med at tiden er gået, er interessen for at lære dansk blevet større. Tal fra Det Nationale Integrationsbarometer viser, at over 9.000 voksne ukrainske flygtninge deltager i danskuddannelse[27].

Samtidig har civilsamfundsorganisationer også indsatser, som støtter op om dansk sprogtræning, og hvor flygtninge i høj grad får mulighed for at samtale og træne hverdagsdansk med frivillige, hvilket også bidrager til en positiv udvikling i forhold til at få endnu flere ind på det danske arbejdsmarked på sigt.

27 Hvor mange lærer dansk? – Integrationsbarometer

Faktaboks

Den 15. marts 2022 indgik den daværende regering, arbejdsmarkedets parter, KL og Danske Regioner et Partnerskab om ukrainere i job med det formål at gøre det nemmere for ukrainere at komme ind på arbejdsmarkedet. Partnerskabet har bl.a. haft fokus på god modtagelse, hurtig kompetenceafklaring, fokus på opkvalificering samt ordentlige arbejdsvilkår. Deltagere i partnerskabet har i løbet af perioden bragt problemstillinger op, og der er i samarbejdet fundet løsninger. Dialogen har været konstruktiv, og der er bred enighed om, at det var det rigtige i denne ekstraordinære situation at træde sammen på denne måde. Læs mere om partnerskabet her: Partnerskab om ukrainere i job (bm.dk)

Faktaboks

KL og DI startede i april 2022 et erfaringsnetværk for landets kommuner med det formål at videndele om, hvordan man kan hjælpe ukrainerne med at finde job, integrere sig og skabe en dagligdag i Danmark. Udgangspunktet for alle møder har været det lokale samarbejde mellem virksomheder og jobcentre. 83 kommuner er med i netværket, som fortsat kører. Netværket har i en publikation samlet deres erfaringer: Ni gode erfaringer fra KL's og DI's netværk – lokale job til ukrainere

Hvad har vi lært?

- Hurtig adgang til arbejdsmarkedet har været et positivt tiltag, da det har givet mulighed for at gribe flygtningenes motivation. Samtidig viser erfaringen, at der er behov for en styrket kommunikation om muligheden, samt at praktiske foranstaltninger fx adgang til skattekort og bankkonto skal forbedres.

- Trods sproglige barrierer er det lykkedes mange ukrainske flygtninge at komme i job. Virksomhederne har udvist stor grad af velvilje og rummelighed, som der kan bygges videre på i forhold til integration af flygtninge. Der er over hele landet fundet gode løsninger, der har muliggjort deltagelse på arbejdsmarkedet.

- I integrationsindsatsen skal det fremadrettet i højere grad været muligt at arbejde med et direkte jobmatch, fremfor at iværksætte virksomhedspraktikker. Mere fleksibilitet i indsatserne har vist sig at være til stor gavn for både flygtninge, virksomheder og kommuner.

- På grund af uvished om krige og konflikters varighed, så er det vigtigt, at nyankomne flygtninge med opholdstilladelse kommer i gang med danskuddannelse på landets sprogskoler hurtigst muligt efter ankomst i kommunen. Sprogskolernes fleksible danskundervisning og sprogtræning i civilsamfundsorganisationerne er også vigtige, når sprogundervisningen skal forenes med at passe et job.

6. Børn og unge i dagtilbud og skole

Den 25. april 2022 blev der indgået en politisk aftale om at give kommunerne øget fleksibilitet i modtagelsen af børn og unge fra Ukraine i dagtilbud og skole. De efterfølgende lovændringer har givet kommunerne mulighed for at fravige en række punkter i hhv. dagtilbudsloven og folkeskoleloven samt givet handlemuligheder til lokale løsninger[28].

Opgaven med at modtage børn og unge fra Ukraine er stor og mangefacetteret. De kommer ligesom andre flygtninge med vidt forskellige baggrunde, oplevelser, forudsætninger og behov. Mange har haft traumatiske oplevelser og er blevet adskilt fra familiemedlemmer og venner. De ukrainske børn og unge skal tilpasse sig deres nye liv i Danmark efter pludselige og omfattende ændringer af deres liv. De har behov for at opleve at være en del af en normal hverdag og for at indgå i fællesskaber ligesom andre børn.

Alle børn og unge fra Ukraine, som har opholdstilladelse efter særloven, har ret til dagtilbud og undervisning. For nogle kommuner har det ramt ind i eksisterende kapacitetsproblemer særligt på dagtilbudsområdet og medført et yderligere pres. Alle børn, som har opholdt sig på et asylcenter, har hurtigt fået et pasnings- og skoletilbud.

I kommunerne har modtagelsen af ukrainske børn og unge varieret alt efter lokale forhold og eksisterende modtagelsespraksisser. Mere end 60 kommuner har anvendt den øgede fleksibilitet, hvilket har været afgørende for at skabe en god og tryg modtagelse. Nogle kommuner har integreret nyankomne børn i eksisterende tilbud, mens andre har oprettet særlige dagtilbud eller modtagelsesklasser udelukkende for ukrainske børn og unge på tværs af klassetrin. En god og tryg modtagelse stiller også krav om særlige kompetencer blandt medarbejderne. I nogle kommuner har der været udfordringer med at sikre, at de rette kompetencer har været til stede, når fx ukrainske elever er blevet udsluset til almene tilbud. KL har i samarbejde med landets professionshøjskoler tilbudt kompetenceudvikling, der skal møde kommunernes behov i forhold til dansk som andetsprog og modtagelse af børn og unge, der er flygtet fra krigen i Ukraine[29].

I tilrettelæggelsen af dagtilbud og undervisning for ukrainske børn og unge, har der været fokus på, at de fortsat kan have en tilknytning til Ukraine, fx ved at hovedsproget i et dagtilbud er ukrainsk, eller at undervisning kan foregå på ukrainsk. Elever har også haft mulighed for, som en del af deres undervisning, at følge online undervisning fra Ukraine. Disse løsninger har givet mulighed for at skabe genkendelige og trygge rammer for børn og unge, samt at de fortsat udvikler deres ukrainske sprog. Erfaringer viser dog, at elever, som følger online ukrainsk undervisning, har dårligere forudsætninger for at skabe et netværk i lokalområdet. Nogle ukrainske børn og unge går både i en dansk skole og modtager online undervisning på ukrainsk efter skole. Det kan give nogle lange skoledage og kan have betydning for børnenes mulighed for at deltage i fritidsaktiviteter.

Mange kommuner har i modtagelse af de ukrainske børn kunnet trække på erfaringer fra, da mange flygtninge fra Syrien kom til Danmark i 2015. De har også kunne trække på deres arbejdsgange anvendt under covid-19. Ligeledes er nye brugbare arbejdsgange og lokale erfaringer blevet opbygget gennem det sidste år.

Hvad har vi lært?

- Fleksible rammer til at tilrettelægge tilbud har muliggjort smidig modtagelse af de ukrainske børn og unge.
- En god modtagelse og integration af ukrainske flygtningebørn og –unge forudsætter, at de fagprofessionelle i dagtilbud og skoler er klædt godt på til opgaven. Det er vigtigt, at børn og unge bliver mødt af voksne, der forstår deres situation og evner at skabe en tryg og meningsfuld start på hverdagen i Danmark.
- Man skal være opmærksom på, at de ukrainske børn og unge også får det nødvendige netværk, danske sprogkundskaber og faglige forudsætninger for at kunne begå sig i Danmark også på længere sigt.

28 Ny aftale om modtagelse af fordrevne børn og unge fra Ukraine giver kommunerne mere frihed | Børne– og Undervisningsministeriet (uvm.dk)
29 Lærere og pædagoger får kompetenceløft til modtagelse af flygtningebørn (kl.dk)

7. Adgang til sundhedsydelser

Flygtninge fra Ukraine, der endnu ikke havde opholdstilladelse, og som var indkvarteret rundt omkring i kommuner og hos netværk, henvendte sig i høj grad til kommunerne, når de havde brug for sundhedsydelser. Mange ukrainere var flygtet uden deres faste medicin eller anden behandling, og mange havde behov for sundhedsfaglig bistand i perioden fra ankomst i Danmark til visitering til den kommune, som de skal bo i efter meddelelse af opholdstilladelse.

I sundhedsloven er der hjemmel til at yde akut behandling til alle, som opholder sig i landet midlertidigt uanset opholdsstatus, men der fandtes ikke, til at starte med, hjemmel til at yde anden form for nødvendig sundhedsmæssig behandling og udskrivelse af al receptpligtig medicin.

Følgende er nogle eksempler på sundhedsmæssige og psykosociale problematikker, som kommunerne blev mødt med på de akutte indkvarteringssteder[30]:

- Videre behandling af kendte kroniske sygdomme (fx diabetes)
- Henvisning til videre behandling af fx kræftsygdom eller anden sygdom på hospitaler
- Receptfornyelser (herunder udfordringer med finansiering af medicin)
- Graviditetsundersøgelse/oprettelse af vandrejournaler
- Børneundersøgelser
- Tandlægehjælp (behov for akut tandbehandling af både børn og voksne)
- Symptomer på PTSD (grådlabile, tristhed, angst)
- Metadonbehandling (og substitutionsbehandling i øvrigt)
- Børn med autisme

Særligt tandsmerter var udbredt blandt ukrainere. Normalt er tandbehandling til voksne ikke en kommunal opgave, men idet mange ukrainske flygtninge opholdt sig i kommunerne, modtog kommunerne og Røde Kors' sundhedsklinikker henvendelser vedr. akut opstået behov for tandbehandling. Kommunerne blev ofte bindeleddet til kontakt til tandlægerne, herunder spørgsmål om hvem der dækkede udgiften, hvis ukraineren ikke selv var i stand til det.

Kommunerne erfarede desuden, at mange af ukrainerne ikke selv kunne betale for nødvendig medicin, og i aktstykket og i særloven er der ikke hjemmel til, at kommunerne kan yde økonomisk støtte til medicinudgifter før der er meddelt opholdstilladelse.

Asylansøgere, der bliver indkvarteret i et asylcenter, modtager et sundhedsmæssigt tjek og har adgang til nødvendige sundhedsmæssige ydelser. Sundhedsloven blev ændret via to bekendtgørelser i april og juni 2022, så ukrainske flygtninge, der blev indkvarteret i kommunerne, havde lige adgang til sundhedsydelser, herunder tandbehandling, som asylansøgere indkvarteret i et asylcenter[31]. I bekendtgørelsen er der dog stadig ikke hjemmel til at dække udgifter til medicin indtil meddelt opholdstilladelse. Der er dermed fortsat brug for en løsning, indtil ukrainernes forsørgelsesgrundlag er på plads. I det ordinære asylsystem håndteres sådanne udgifter under Udlændingestyrelsens forsørgelsespligt, men den dækker kun for de ukrainere, der opholder sig på et asylcenter.

Modtagelsen af krigsramte patienter fra Ukraine

Krigen i Ukraine har medført et øget antal tilskadekomne og et deraf følgende pres på sundhedsvæsenet i Ukraine. Ukraine har derfor anmodet andre lande om assistance i forhold til behandling af både tilskadekomne og patienter med andre sygdomme.

Der er i Danmark bred opbakning til at bistå Ukraine i forhold til behandling af patienter uagtet sygdoms- eller skadestype. Sundhedsstyrelsen modtager løbende anmodninger om at modtage patienter. Dette kan ske via flere kanaler, herunder EU, WHO, NATO samt relevante danske og udenlandske repræsentationer.

30 www.sst.dk/-/media/Udgivelser/2022/Ukraine/Sundhedsfaglige-anbefalinger-til-personer-fordrevet-fra-Ukraine.ashx?sc_lang=da&hash=574BB96333273D7CDF332FBFE6DC9D37

31 www.retsinformation.dk/eli/lta/2022/856

Beslutningen om at imødekomme en konkret anmodning træffes af Sundhedsministeriet efter rådgivning fra Sundhedsstyrelsen. Sundhedsstyrelsens rådgivning tager afsæt i en vurdering af den nationale kapacitet, herunder evt. kapacitet i en given højt specialiseret funktion. Der er aftalt en ramme om modtagelse af 200 patienter. Pr. 31. december 2022 har Danmark modtaget 96 patienter samt et antal pårørende. Patienterne er indtil videre blevet modtaget i alle fem regioner og fordelt ud på landets hospitaler. Patienterne og deres pårørende opfordres til at søge om opholdstilladelse efter særloven med henblik på at få adgang til sundhedsydelser og lægefaglig behandling efter indlæggelsen. Udlændingestyrelsen har etableret et fast track i sagsbehandlingen, så patienterne hurtigt kan meddeles opholdstilladelse og blive visiteret til en kommune. Ofte er det af hensyn til videre behandling nødvendigt at visitere patienterne til den kommune, hvori hospitalet ligger, eller en nabokommune. Nogle patienter er dog ikke interesseret i at søge om opholdstilladelse i Danmark.

Den Nationale Visitationsgruppe under Sundhedsstyrelsen har udarbejdet en samlet procedurebeskrivelse for visitation og koordination af modtagelse af patienter i forbindelse med krigen i Ukraine.

Kommunerne kan være udfordret i arbejdet med de ukrainske patienter, da de ofte er særligt plejekrævende, hvilket trækker på allerede knappe ressourcer i kommunerne. Dertil ydes ingen specifik økonomisk kompensation for fx hjælpemidler eller ofte dyre rehabiliteringsforløb. Samtidigt er det ikke tydeligt, hvem der har behandlingsansvaret efter udskrivelse, hvis patienten ikke har en opholdstilladelse.

Hvad har vi lært?

- Et sundhedstjek ved ankomst her til landet er vigtigt for den enkelte flygtninges sundhed såvel som for folkesundheden. Der bør sikres lige adgang til sundhedsydelser før opholdstilladelse, uanset indkvartering på asylcenter, i en kommune eller hos netværk.

- Fokus på flygtninges fysiske og mentale sundhed, herunder mulige traumerelaterede problematikker og eksilstress er vigtigt i modtagelsen og integrationsindsatsen.

- Et stærkt samarbejde og koordinering mellem statslige myndigheder, kommuner, regioner og civilsamfundsorganisationer er vigtig for at lykkes godt med behandling, støtte og hjælp til de ukrainske patienter og deres pårørende, som er evakuerede til Danmark.

8. Civilsamfundets rolle

Det stod tidligt i foråret 2022 klart, at der var behov for civilsamfundsorganisationers indsatser, herunder de frivillige indsatser, ligesom der også var rigtig mange privatpersoner, som var klar til at hjælpe og engagere sig frivilligt. Frivillige var involveret i alle faser af modtagelsen af de ukrainske flygtninge. Der er mange eksempler på privatpersoner, der har hentet flygtninge ved grænsen til Polen. Frivillige har sammen med politi og DSB taget imod flygtninge ved modtagecentre og i Røde Kors' Tryghedszone på Københavns Hovedbanegård. Ydermere var frivillige tidligt involveret i at hjælpe de ukrainske flygtninge på asylcentrene og med både modtagelse og integrationsindsatsen i landets kommuner.

Alene i Røde Kors og DRC Dansk Flygtningehjælp har 5.650 nye frivillige siden 24. februar 2022 taget del i enten mere afgrænsede eller længerevarende frivillige aktiviteter, der relaterer sig til modtagelse og integration, hvilket er en stor stigning i forhold til de forudgående år.

Civilsamfundsorganisationer har løst mange forskelligartede opgaver som fx professionel psykosocial støtte, opkvalificering af fagprofessionelle i kommuner og fagprofessionel rådgivning. I dette kapitel er fokus lagt på de frivillige indsatser.

Spontane og langvarige former for frivilligt engagement

Der har fra start af været mange forskellige former for frivillighed som fx psykosocial støtte i beredskabsindsatsen ved ankomst, privatpersoner, der har haft ukrainere indkvarteret, praktisk hjælp (fx oprettelse af MitID, indsamling af tøj og møbler), frivillig hjælp til tolkning samt kontakt til læge eller henvisning til andre relevante steder i det offentlige system.

En af udfordringerne har i den tidlige beredskabsfase bl.a. været, hvordan man ved umiddelbar ankomst fik kanaliseret de mange frivillige ressourcer hen dér, hvor der var størst behov, og hvordan man fik kvalitetssikret frivilligheden i mødet med ukrainske flygtninge. Samtidig skulle der være rum til det mere uorganiserede frivillige og det store folkelige engagement.

De mange privatpersoner, uorganiserede og organiserede frivillige har medvirket til at skabe tryghed og hjalp med mange praktiske opgaver i mødet med de ukrainske flygtninge i den akutte fase.

I den første fase af modtagelsen i kommunerne har lokale fællesskaber og hverdagsrådgivninger været centrale frivillige aktiviteter. Her har ukrainere kunne lave aktiviteter med bl.a. børnene, møde frivillige samt få hjælp og svar på mange forskellige spørgsmål. Senere er det også blevet mere langvarige frivillige indsatser som Venner Viser Vej, hvor frivillige hjælper flygtninge 1:1 med fx at træne dansk samt jobsøgning, og som vi ved fra modtagelsen af andre flygtningegrupper er en relation, der ofte varer ved i mange år[32].

Civilsamfundsindsatserne er på denne måde lykkedes med at respondere på mange forskellige behov, fordi det frivillige engagement både har været spontant, hurtigt-handlende og afgrænset, men også lokalt forankret gennem længerevarende frivilligindsatser.

Deltagelse fra ukrainere og ukrainske foreninger

Meget tidligt engagerede herboende ukrainere sig i modtagelsen af de ukrainske flygtninge. Ukrainske foreninger hjalp fx med at matche nyankomne flygtninge med herboende ukrainske familier, bidrog med tolkning, arrangerede sociale events lokalt, tog del i større jobmatch-arrangementer mellem virksomheder og ukrainere samt distribuerede donationer som tøj og møbler. Ukrainere blev også frivillige bl.a. i Røde Kors Parat, som organiserer mere afgrænsede frivillige opgaver. Her meldte 800 personer, der snakkede ukrainsk eller russisk, sig som frivillige i løbet af de første par måneder. Også i DRC Dansk Flygtningehjælp engagerede ukrainere sig og hjalp nyankomne ukrainske flygtninge på rette vej, og i tæt samarbejde med ukrainske foreninger blev der afholdt informationsmøder og workshops om frivillig ledelse.

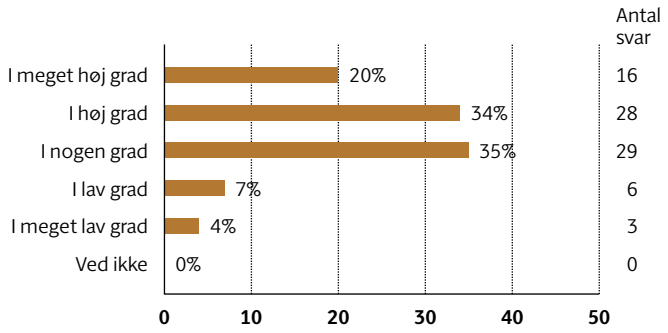
32 www.vennerviservej.dk

Den store involvering af og omfanget af samarbejdet mellem herboende ukrainere og større civilsamfundsorganisationer har været ny. Udover at ukrainerne selv har være en vigtig frivillig ressource, så har det også styrket modtagelsen, fordi de ukrainske flygtninge mødte nogle, som kunne tale deres modersmål og havde indsigt i både det ukrainske og danske samfund.

Samarbejdet mellem kommuner og civilsamfund

KL's survey viser, at 89 pct. af kommunerne i meget høj, høj eller nogen grad har samarbejdet med civilsamfundet om modtagelsen.

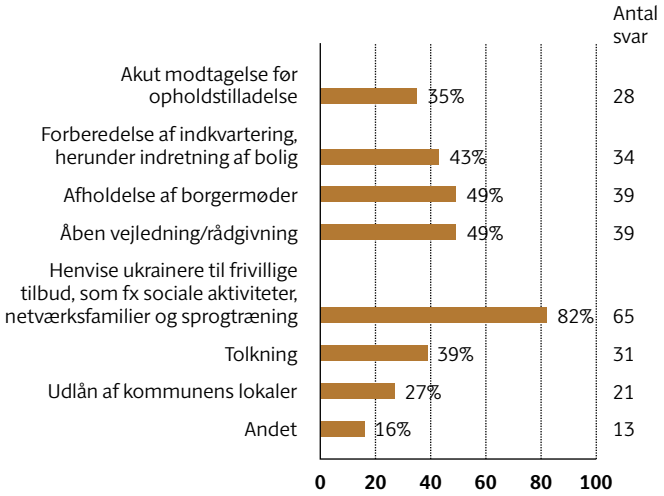
Spørgsmål 7. I hvilken grad har I samarbejdet med civilsamfundet om modtagelsen af ukrainske flygtninge?



Det er hovedsageligt Røde Kors, DRC Dansk Flygtningehjælp og private borgere, som har samarbejdet med kommunerne, men også kirkelige organisationer og ukrainske foreninger.

Nedenstående figur fra KL's survey viser, at kommuner og civilsamfund typisk har samarbejdet om at henvise ukrainerne til at tage del i en række forskellige frivillige tilbud, men illustrerer også de mange øvrige og forskelligartede opgaver, som kommuner og civilsamfund har samarbejdet om.

Spørgsmål 8. Hvad har I samarbejdet med civilsamfundet om?



De samarbejder, som tidligt i foråret 2022 fungerede godt, har typisk været på områder, hvor der allerede var et tæt og mangeårigt samarbejde mellem kommuner og civilsamfundsorganisationer. Det har gjort det nemmere at række ud, fordi det har været muligt at henvise ukrainere til eksisterende frivillige tilbud i fx DRC Dansk Flygtningehjælp og Røde Kors, samtidig med at nye initiativer, der imødekommer nye behov blandt de ukrainske flygtninge, er opstået.

Derudover har samarbejdet haft gode vilkår i de kommuner, hvor samarbejdet fra start var en politisk prioritet, og der via fx styringsgrupper/task forces med både politisk niveau, embedsmænd og civilsamfundsrepræsentanter var et tidligt fokus på rollefordeling, og hvem der gjorde hvad. Det er klart, at samarbejdet mellem kommuner og civilsamfund har set meget forskelligartet ud, når modtageindsatsen er foregået i 98 kommuner.

Betydningen af opbakning fra fonde, virksomheder og privatpersoner

Både Røde Kors og DRC Dansk Flygtningehjælp har oplevet en stor opbakning fra fonde, donationer fra virksomheder samt privatpersoner, der har muliggjort en stærk organisering med tæt faglig sparring til de frivillige og iværksættelse af en række nye initiativer. Initiativerne spænder fra konkrete donationer til nyankomne flygtninge i form af fx oplevelsesture, gavekort og SIM-kort, men også større initiativer, der har medvirket til at kvalitetssikre indsatsen. Det har givet mulighed for at opstarte og udvide initiativer med fokus på flygtninges mentale trivsel og det nye liv i Danmark samt oversættelse og udvikling af nye materialer.

Hvad har vi lært?

- De mange forskelligartede frivillige indsatser har bidraget til at skabe tryghed for nyankomne flygtninge ved ankomsten og til at sikre lokale fællesskaber mellem nyankomne flygtninge og lokale frivillige på længere sigt.
- De herboende ukrainere og ukrainske foreninger har bidraget til en styrkelse af civilsamfundsindsatsen, fordi flygtninge fra start er blevet mødt af frivillige, der taler deres modersmål og har indsigt i både det ukrainske og danske samfund.
- Når der har været et tæt samarbejde mellem kommuner og civilsamfund, har det sikret, at flygtninge tidligt er blevet en del af forskellige frivillige tilbud. Samarbejdet er også kommet hurtigere og bedre i gang der, hvor der i forvejen var et etableret samarbejde.
- Civilsamfundsorganisationer har også bidraget gennem professionel rådgivning, psykosocial support og særlige indsatser for de ukrainske flygtninge samt med viden og rådgivning til fagprofessionelle omkring de ukrainske flygtninge.

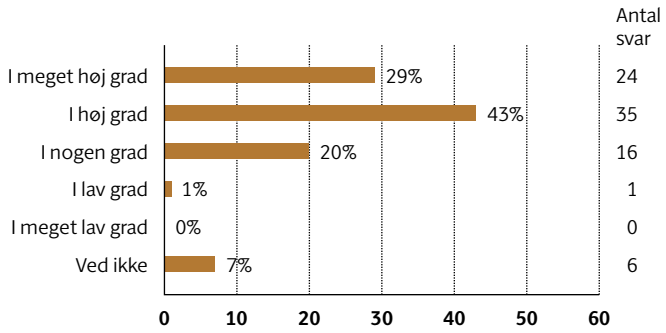
9. Kommunikation til ukrainere og andre

Lige fra starten har der været en stor velvilje og ønske om god kommunikation til ukrainerne på ukrainsk, engelsk, russisk og dansk hos både statslige myndigheder, asyloperatører, kommuner og civilsamfund. Dette har haft stor betydning for, at mange ukrainere kunne finde vej i det danske system og, at aktører, der har været aktive i modtagelsen, fik opdateret information.

De statslige myndigheder

De statslige myndigheder har bidraget med en omfattende kommunikationsindsats på flere sprog, Som nedenstående graf fra KL's survey viser, så har 72 pct. af kommunerne oplevet, at det i meget høj grad eller i høj grad har været gavnligt, at de statslige myndigheder har kommunikeret skriftligt på ukrainernes eget sprog.

Spørgsmål 15. I hvilken grad har det været gavnligt, at de statslige myndigheder har kommunikeret skriftligt på ukrainernes eget sprog?



Kriseinformation.dk[33] er den officielle danske hjemmeside om krigen i Ukraine, hvor de danske statslige myndigheder kommunikerer til ukrainere og danskere. Der er ligeledes henvisning til en række offentlige styrelser, som tilbyder yderligere viden og information om deres fagområder. Der er også information til privatpersoner som "Sådan hjælper du bedst?"

Udlændingestyrelsen har oprettet en underside på den officielle hjemmeside *nyidanmark.dk*[34] med information til ukrainere og spørgsmål og svar som "Kan jeg opholde mig visumfrit i Danmark?", "Hvordan søger jeg om opholdstilladelse efter særloven?" og "Kan jeg søge asyl i Danmark?" Styrelsen for International Rekruttering og Integration har også oprettet en underside med information og vejledning om Ukraine[35].

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering monitorerer i deres rapport på *jobindsats.dk*[36], hvordan det går med ukrainske flygtninge på beskæftigelsesområdet, efter de har fået opholdstilladelse efter særloven. Her findes bl.a. data på, hvor mange der er i beskæftigelse, og hvor mange der er visiteret jobparate eller aktivitetsparate.

Sundhedsstyrelsen har løbende kommunikeret omkring sundhedsfaglige anbefalinger i forhold til ukrainere til sundhedsfagligt personale, myndigheder og civilsamfund for dermed at sikre, at relevant viden kom bredt ud, samt oversat materialer om sundhedsvæsnet, sygdomme og retten til sundhedsydelser[37]. Regioner oprettede også psykosociale beredskaber, der blandt andet indeholdt telefoniske hotlines og adgang til psykologiske krisesamtaler i psykiatrien med tolk.

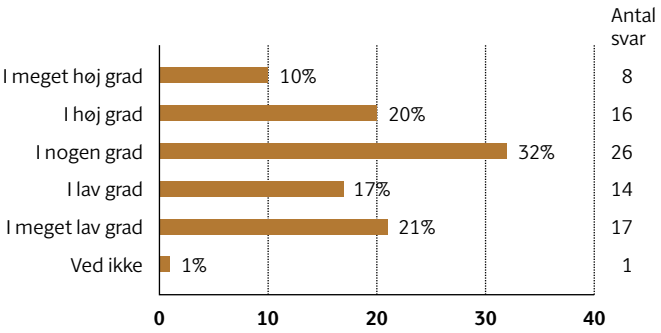
33 https://kriseinformation.dk/
34 www.nyidanmark.dk/da/Ord-og-begreber/F%C3%A6lles/Information-til-ukrainske-statsborgere
35 https://siri.dk/ukraine/
36 Monitorering af fordrevne personer fra Ukraine (jobindsats.dk)
37 www.sst.dk/da/viden/Sundhedsvaesen/Beredskab/Krigen-i-Ukraine/Adgang-til-sundhedsvaesenet

SKAT etablerede en hjemmeside[38] med relevant viden om, hvad man skal gøre, når man er kommet fra Ukraine og har fået arbejde i Danmark. Siden er tilgængelig på ukrainsk, dansk og engelsk og indeholder bl.a. viden om skattekort, NemKonto og skattepersonnummer i forbindelse med den særlige mulighed for at arbejde før opholdstilladelse.

KL og kommunerne

Kommunerne har været meget opmærksomme på behovet for kommunikation til ukrainerne, hvorfor mange kommuner har valgt at oversætte dele af deres hjemmeside og materialer til ukrainsk.

Spørgsmål 13. I hvilken grad har I oversat relevante dele af kommunens hjemmeside til ukrainsk?



Flere kommuner har nævnt, at KL's informationsmail til borgmestre og kommunaldirektører med informationer om bl.a. nye initiativer, retningslinjer og afklarede spørgsmål til lovgivning har været en vigtig kilde til at få prioriteret informationer.

Der har ligeledes været en større kommunikationsopgave i forhold til myndigheder, kommuner, politikere, journalister, civilsamfund og andre interesserede. I den forbindelse lancerede KL en datarapport kaldet *Ukrainerapport*[39]. Datarapporten giver mulighed for at følge udviklingen og se fordelingen af ukrainere i forhold til aldersgrupperinger, køn og civilstand i landets kommuner.

Civilsamfund

Der er mange gode eksempler på, hvordan civilsamfundet også har taget initiativer til at kommunikere til ukrainerne. I modtagecentrene, hvor mange ukrainske flygtninge ankom, havde politiet en særlig rolle i forhold til at formidle viden om indrejse og ophold. I den forbindelse bidrog frivillige herboende ukrainere bl.a. med en stor tolkeopgave.

DRC Dansk Flygtningehjælp har tilbudt juridisk rådgivning om mulighed for ophold, vilkår og rettigheder i Danmark og har oprettet en psykosocial telefonlinje for ukrainske flygtninge. DRC Dansk Flygtningehjælp og Als Research har også lanceret portalen *ukrainian-in-denmark.dk*[40], der indeholder information til ukrainere om livet i Danmark, og DRC Dansk Flygtningehjælp har ydet rådgivning om traumarelaterede problematikker og mental trivsel til fagprofessionelle.

38 https://skat.dk/data.aspx?oid=2349629&vid=0&lang=da
39 Ukrainerapport (kl.dk)
40 Ukrainian in Denmark (ukrainian-in-denmark.dk)

Røde Kors fik oversat en række forskellige tilbud. Fx blev *Guide til flygtningeforældre* og e-læringsforløbet *Familieliv i en kommune* versioneret til ukrainsk. Også Røde Kors' Eftersøgningstjeneste, som hjælper med at genetablere kontakten til familier, samt Røde Kors Sundhedsklinikken fik oversat materiale og gjorde brug af tolkning. I Røde Kors Parat tager ukrainere imod henvendelser fra nyankomne ukrainske flygtninge og hjælper med at finde frivillige, som kan hjælpe med mere afgrænsede opgaver som fx at booke tid hos lægen eller vise videre til professionelle tilbud.

Tolkning

Den stigende efterspørgsel på tolkebistand har gjort det vanskeligt at opfylde behovet for kvalificerede tolke på ukrainsk eller russisk, som mange ukrainere også forstår.

Af KL's survey fremgår det, at 22 pct. af de deltagende kommuner i meget høj grad har kunnet skaffe tolkebistand til myndighedsopgaver i deres kommune, 48 pct. svarer i høj grad, 26 pct. i nogen grad, 4 pct. i lav grad og 1 pct. i meget lav grad.

Fordi ukrainerne har været indkvarteret så mange forskellige steder, er der blevet kommunikeret på mange forskellige måder til og med målgruppen via apps, hjemmesider, sociale medier, mails, telefonisk, oplæg på asylcentre og i kommuner samt via medarbejdere, frivillige, privatpersoner og den ukrainske diaspora i Danmark.

Videns- og informationsbehovet har været ekstraordinært stort og særligt den første tid var præget af forvirring og tvivlsspørgsmål. Flere kommuner og civilsamfundsorganisationer beskriver den første tid som kaotisk og overvældende bl.a. fordi indrejsetallet var så højt, og der var så mange ubesvarede spørgsmål og behov.

Generelt set er der gjort en stor indsats for kommunikation til og med de ukrainske flygtninge, og det er lykkedes i kraft af et stort engagement blandt civilsamfundsorganisationer, privatpersoner, kommunerne, KL, regionerne og statslige myndigheder.

Hvad har vi lært?

- Det har været en hjælp for både ukrainske flygtninge og andre, at staten, asylcentrene, regionerne, kommunerne og civilsamfundsorganisationerne har gjort en stor indsats for at kommunikere til ukrainske flygtninge på ukrainsk, herunder med oplæg, rådgivning og materialer om deres muligheder, rettigheder og vilkår her i landet.

- Det er vigtigt med løbende opmærksomhed på vidensdeling og netværk både i staten, asylcentre, regionerne, kommuner og civilsamfund, så central information bedst når de ukrainske flygtninge og de øvrige aktører.

10. Samarbejdet på tværs

Et af kendetegnene ved modtagelsen af de ukrainske flygtninge har været de mange tværgående samarbejder i alle faser af modtagelsen, lige fra den tidlige beredskabsfase ved umiddelbar ankomst til Danmark til modtagelse i kommunerne efter de ukrainske flygtninge har fået opholdstilladelse.

Et bredt samarbejde

Den politiske opbakning og store velvillighed i befolkningen i forhold til at modtage de ukrainske flygtninge har betydet, at statslige myndigheder, asyloperatører, kommuner, regioner, erhvervsliv og civilsamfund har haft nye typer og mange forskellige slags samarbejder.

Fx har det faktum, at ukrainske flygtninge fra dag ét har kunnet bo på både asylcentre, privat og i kommunerne, betydet, at der meget tidligt blev etableret et tæt samarbejde på tværs af Udlændingestyrelsen, asyloperatører og KL i forhold til at koordinere indsatsen og udveksle viden om indkvarteringssituationen.

DRC Dansk Flygtningehjælp og Udlændingestyrelsen har samarbejdet tæt om at holde informationsmøder og rådgive de ukrainske flygtninge om særloven og muligheden for at søge asyl på landets asylcentre og i kommunerne. Ligesom asyloperatører, kommuner og civilsamfund fra dag ét har samarbejdet om at tage godt imod og understøtte integrationen af de ukrainske flygtninge. På beskæftigelsesområdet indgik den daværende regering, arbejdsmarkedets parter, KL og Danske Regioner tidligt et Partnerskab om ukrainere i job, som skulle gøre det nemmere for ukrainere at komme ind på det danske arbejdsmarked.

Fleksibilitet i samarbejdet

Ovenstående er blot få eksempler på de mange samarbejder, der har været. De involverede aktører peger på, at et godt og smidigt samarbejde er dét, som har karakteriseret modtagelsen af de ukrainske flygtninge. Det fremhæves særligt, at der har været en stor velvillighed i forhold til at finde fælles løsninger på de problemstillinger, der er opstået løbende. Der har været en smidighed og rummelighed i forhold til at finde løsninger – også på de spørgsmål, der ikke var klare svar på, mens alle aktører samtidig navigerede og stod midt i indsatsen.

Det store fokus på tværgående samarbejde har også betydet, at der har været en stor åbenhed i forhold til tidligt at opnå kendskab til hinandens tilbud og sammen udveksle ny information, som løbende opstod. På den måde har viden hurtigt været tilgængelig for de centrale aktører i indsatsen og de ukrainske flygtninge. Derudover har samarbejdet også trukket på den læring statslige myndigheder, asylcentre, kommuner, regioner og civilsamfundsorganisationer gjorde sig under covid-19, der var en anden slags krisesituation, men som også nødvendiggjorde et tæt tværgående samarbejde i forhold til bl.a. at sikre en målrettet informationsindsats til målgruppen.

Det høje tempo, som især karakteriserede de første måneder af modtagelsen, har også været en udfordring i forhold til at etablere tilstrækkelig koordination på tværs af alle parter og smidige arbejdsgange i særligt beredskabet, som både Udlændingestyrelsen, kommuner, asyloperatører og Røde Kors har haft andel i. En af udfordringerne har været, at der har manglet nogle beredskabsmodeller og klare overordnede linjer både for arbejdsgangene og samarbejdet på tværs af statslige myndigheder, kommuner og civilsamfund.

Hvad har vi lært?

- I samarbejdet på tværs af staten, asylcentre, kommuner, civilsamfund og erhvervsliv har der været en velvilje og fleksibilitet i forhold til at finde konstruktive løsninger. Den politiske opbakning og befolkningens velvillighed har også understøttet det gode tværgående samarbejde. Det har alt sammen været afgørende for, at vi som samfund er lykkedes med at modtage de mange tusinde ukrainere.

- Partnerskabet mellem regeringen, arbejdsmarkedets parter, kommuner og regioner om ukrainere i job, bidrog til en bedre modtagelse af ukrainere og er en samarbejdsmodel, der med fordel kan anvendes en anden gang.

- Statslige myndigheder, asylcentre, kommuner og civilsamfundsorganisationer bør, inden en ekstraordinær situation som denne indtræffer, indbyrdes afklare, hvilke ressourcer og kompetencer de hver især kan understøtte med den fælles opgaveløsning.

Produktionsnr. 830903
ISBN 978-87-93950-89-4