



KØBENHAVNS
UNIVERSITET



BOUNDARY WORK:

**Nye grænseflader mellem stat, civilsamfund og
flygtninge i en selvforsørgelses- og
hjemrejsekontekst**

FORORD

Siden 2019 har flygtninge på en og samme tid skullet etablere sig i Danmark og forberede sig på at rejse hjem. Det øgede fokus på midlertidigt ophold i dansk udlændingelovgivning rammer bredt og påvirker såvel flygtninge som frivillige og sagsbehandlere. Midlertidigheden udgør i dag en fundamental livsbetingelse for flygtninge og har ændret rammerne for fagprofessionelle i kommuner og for civilsamfundets integrationsarbejde.

Det er hovedkonklusionen i forskningsprojektet "BOUNDARY WORK: Nye grænseflader mellem stat, civilsamfund og flygtninge i en selvforsørgelses- og hjemrejsekontekst", som sammenfattes i dette hæfte.

Projektet har skabt ny viden om de ændrede grænseflader mellem kommuner, civilsamfund og flygtninge efter paradigmeskiftet. Sammen med en række andre ændringer i dansk udlændinge- og integrationslovgivning fra 2015 til 2019, understregede paradigmeskiftet, at alle opholdstilladelser til flygtninge gives med henblik på midlertidigt ophold. Projektet bruger paradigmeskiftet som fællesbetegnelse for udviklingen.

Formålet med projektet har været at skabe ny viden om de ændrede grænseflader, samt at mindske flygtnings sociale udsathed ved at øge deres viden og handlemuligheder igennem et styrket samarbejde mellem flygtninge, frivillige og sagsbehandlere.

Forskningsresultaterne har været igennem fagfællebedømmelse og flere udgivelser er på vej. På bagsiden af dette hæfte kan du finde titler og links til projektets udgivelser samt til projektets podcastserie "Den Store Modtagelse".

FAKTABOKS

"BOUNDARY WORK: Nye grænseflader mellem stat, civilsamfund og flygtninge i en selvforsørgelses- og hjemrejsekontekst" er gennemført i et samarbejde mellem DRC Dansk Flygtningehjælp, Røde Kors og forskere fra AMIS - Centre for Advanced Migration Studies, Saxo Institutet, Københavns Universitet, i perioden 2021-2024. Projektet er støttet af VELUX Fonden's HUMpraxis program.

SAMMENFATNING

BOUNDARY WORK projektet udgør den til dato mest omfattende undersøgelse af konsekvenserne af paradigmeskiftet i udlændingelovgivning. Projektet sætter fokus på, hvordan de ændrede vilkår påvirker ikke alene flygtninge, men også de frivillige og sagsbehandlere, som hjælper flygtninge med at få fodfæste i Danmark.

FOR FLYGTNINGE med en midlertidig opholdstilladelse i Danmark viser vores forskning, at de lever med en høj grad af uvished, hvilket skaber et stort pres på individer og familier. Presset øges af de skærpede krav til at opnå permanent ophold, et udvidet inddragelsesvindue for opholdstilladelser, samt inddragelsessager, der ofte trækker i langdrag. Som konsekvens oplever flygtningefamilier en øget ulighed mellem køn og generationer, fordi ægtefæller og børn kan have forskellige opholdstilladelser, og fordi kvinder og ældre lever med en højere risiko for at miste deres opholdstilladelse.

FOR DE FRIVILLIGE, der hjælper flygtninge, viser forskningen, hvordan lovgivningens dobbelte fokus på hjemrejse og integration stiller nye krav til frivilliges kompetencer og engagement. Frivillige oplever generelt en større opgavebyrde, mens flygtninges behov for støtte er stigende. Paradigmeskiftet betyder, at nogle frivillige frygter at vejlede forkert eller tøver med at indgå i længerevarende relationer med flygtninge, som måske pludselig er væk. Samtidig viser forskningen, at civilsamfundets frivillige ofte går meget langt for at støtte og hjælpe flygtninge i Danmark.

FOR SAGSBEHANDLERE viser projektet, at de usikre opholdstilladelser og pligten til at vejlede om muligheden for repatriering udfordrer arbejdet med at fremme flygtninges integration gennem selvforsørgelse. Mens sagsbehandlers relationer til flygtninge og frivillige belastes af lovændringer, der øger presset på flygtninge, er samarbejdet mellem kommuner og frivillige fortsat vigtigt for flygtninges kendskab til støttemuligheder i civilsamfundet.

ANBEFALINGER

- Forskningen viser, at flygtninge har et stort behov for viden, vejledning og oplysning om deres vilkår og rettigheder fx i forhold til opholdstilladelse. Det er vigtigt, at myndighederne formidler reglerne for permanent ophold, inddragelsesbreve mm. klart og på flere sprog.
- Flygtninge har et øget behov for social og psykologisk støtte fra kommuner og civilsamfund, med henblik på at styrke deres handlemuligheder.
- Vi anbefaler, at politikere fremadrettet ser på, hvad der skal til for at skabe bedre betingelser for flygtnings hverdagsliv og fremtid, hvad enten den er i Danmark eller i hjemlandet.
- Projektet demonstrerer værdien af at inddrage flygtninge i forskning og praksisudvikling. De har et førstehåndsindblik i de udfordringer, som flygtninge generelt oplever og er ofte del af bredere lokale netværk.
- Forskningen dokumenterer derudover værdien af samarbejde mellem forskning og praksis, fordi den videnskabelige viden styrkes gennem indsigter fra praksis, mens organisationernes faglige udvikling kvalificeres af forskningens resultater.

DELRESULTATER

BOUNDARY WORK projektet viser følgende delresultater for de tre målgrupper:

FLYGTNINGE

Efter paradigmeskiftet skal flygtninge i Danmark navigere imellem modsatrettede krav om selvforsørgelse og integration på den ene side og midlertidigt ophold og hjemrejse på den anden side.

- Flygtninge med en midlertidig opholdstilladelse lever med langvarig usikkerhed om fremtiden, frygt for hjemsendelse og for at blive adskilt fra nære familiemedlemmer.
- Flygtninge mangler ofte information om deres rettigheder og muligheder for at få permanent ophold.
- Flygtninge lever med ulige vilkår i familien, hvor familiemedlemmer kan have forskellige opholdstilladelser på tværs af generationer og køn, idet kvinder og ældre har højere risiko for at miste deres opholdstilladelse.
- De midlertidige opholdstilladelser betyder, at familiemedlemmer bringes ud af takt og må håndtere forskellige tidsrammer og vilkår i deres forsøg på at opnå permanent ophold for alle.
- Det udvidede inddragelsesvindue på minimum 8 år, langvarige inddragelsessager og de øgede krav til permanent ophold skaber et stort pres på individer og familier i hverdagen.
- Flygtninge, der ikke kan leve op til de skærpede krav til permanent ophold har særligt svært ved at handle på deres usikre livssituation, hvilket opleves yderst belastende.
- Særligt unge oplever et vanskeligt dilemma mellem enten at arbejde med henblik på at søge permanent ophold eller at tage en uddannelse med risiko for, at myndighederne når at inddrage deres midlertidige opholdstilladelse, før de når at kvalificere sig til at søge permanent ophold.
- Flygtninge udvikler forskellige strategier til at håndtere den komplekse lovgivning og deres usikre fremtid, fx ved at arbejde hårdt på at leve op til kravene for permanent ophold, op-søge lokale fællesskaber, række ud til frivillige og selv bidrage med frivilligt arbejde.

FRIVILLIGE

Efter paradigmeskiftet skal frivillige i deres indsats for at støtte flygtninges integration både håndtere jobcentrenes begrænsede resourcer ift. at hjælpe med opgaver,

der ikke vedrører beskæftigelse, og imødekomme flygtnings øgede behov for materiel hjælp og specialiseret vejledning. Samtidig skal frivillige leve med risikoen for, at flygtninge ikke får lov til at blive i Danmark.

- De nye krav til frivilliges kompetencer og engagement kan øge specialiseringen af det frivillige sociale arbejde. Dette kan skabe udfordringer i.f.t. sektorens traditionelle kerneværdier, herunder det lystbårne og selvstyrede frivillige engagement.
- Når flere opgaver ender i gråzonen mellem kommune og civilsamfund er der opgaver, som ikke løses, og flygtninge risikerer at stå uden hjælp, mens hjælpen kan blive mere uensartet.
- Lovændringerne betyder, at mange flygtninge har behov for øget støtte, hvilket giver frivillige flere opgaver, samt forstærker deres behov for at afgrænse deres engagement og for at få støtte fra civilsamfundsorganisationerne.
- Risikoen for at skulle sige farvel til de flygtninge, de har dannet relationer til, påvirker frivillige følelsesmæssigt. Nogle tøver derfor med at indgå i længerevarende relationer med flygtninge, mens andre oplever styrkede relationer på grund af den sårbare situation.

- Frivillige kan frygte at rådgive forkert ift. opholdstilladelse og derfor afholde sig fra at hjælpe flygtninge med problemer relateret til ophold.
- Frivillige udvikler en række strategier til at afgrænse deres engagement, fx ved at henvise til andre med relevante kompetencer ift. juridisk rådgivning og støtte. Frivillige oplever også at måtte prioritere imellem flygtninge, når de ikke kan hjælpe alle.
- Frivillige yder en stor og vigtig indsats for at støtte flygtnings integration i en tid, hvor det politiske fokus er på selvforsørgelse og hjemrejse.

SAGSBEHANDLERE

Sagsbehandlere, der arbejder med integration efter paradigmeskiftet, skal navigere imellem at motivere flygtninge på midlertidigt ophold til sprogtilegnelse og selvforsørgelse samt løbende vejlede dem om muligheden for at få støtte til at rejse hjem.

- Sagsbehandlere er udfordrede af den stadig skiftende lovgivning, og af at aktiviteterne i selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet har betydning for flygtnings mulighed for at opnå permanent ophold, mens sagsbehandlere ikke nødvendigvis er klædt på til at vejlede herom.

- Lovændringernes forringelser af flygtninges økonomiske og juridiske vilkår udfordrer i nogle tilfælde sagsbehandleres relationer til flygtninge og frivillige.
- Sagsbehandleres mulighed for at opbygge en tillidsfuld relation til flygtninge udfordres af pligten til at skulle vejlede flygtninge med under 5 års ophold i Danmark om muligheden for repatrieringsstøtte ved alle samtaler.
- Sagsbehandlere udvikler en række strategier til at tage brodden af repatrieringsvejledningen, sanktioner og det dobbelttydige budskab om integration og hjemrejse, mens nogle inddrager civilsamfundet i løsningen af integrationsopgaven.

Sammenfattende viser forskningsprojektet, at paradigmeskiftet skaber øget ulighed mellem flygtninge på tværs af generationer og køn, at lovgivningens dobbelte fokus på integration og hjemrejse udfordrer den frivillige sociale indsats og vanskeliggør sagsbehandleres arbejde med integration af flygtninge på arbejdsmarkedet. Disse ændrede vilkår kalder på en særlig opmærksomhed fra politisk hold, fra kommunerne og fra civilsamfundsorganisationerne.

Samtidig er grænsefladerne mellem kommuner, civilsamfund og flygtninge under forandring i dag, hvor velfærdsstaten i stigende grad inddrager civilsamfundet i varetagelsen af sociale opgaver. Efter paradigmeskiftet er disse grænseflader særligt udfordrede, idet flere opgaver bevæger sig fra den kommunale sektor til frivilligsektoren, og det øgede fokus på midlertidigt ophold gør det sværere at opbygge gensidige tillidsfulde relationer på tværs af målgrupperne. Forskningen bekræfter vigtigheden af et tæt samarbejde mellem kommuner og civilsamfund i forhold til at støtte flygtninge med en midlertidig opholdstilladelse.

FAKTABOKS

BOUNDARY WORK er et praksis-forskningsprojekt, hvor forskerne løbende har diskuteret deres observationer og analyser med praktikerne for at skærpe den videnskabelige viden gennem indsigter fra praksis, og for at styrke organisationernes faglige udvikling gennem resultater fra forskningen.

BAGGRUND

Med paradigmeskiftet og andre ændringer i dansk udlændinge- og integrationslovgivning i perioden 2015-2019 er årtiers fokus på integration afløst af målsætninger om øget selvforsørgelse og midlertidigt ophold.

Blandt hovedelementerne er en række lov-mæssige tiltag, som den nye midlertidige beskyttelsesstatus (§7.3). Den midlertidige beskyttelse kan inddrages, når situationen i hjemlandet vurderes at være forbedret, også selvom denne endnu er alvorlig, skrøbelig og uforudsigelig. I modsætning til tidligere gives alle former for asyl som korte opholdstilladelser af 1-2 års varighed og "med henblik på midlertidigt ophold". Dertil kommer strengere regler for vurdering af tilknytning til Danmark, samt øgede krav til permanent ophold og andre tiltag, der har styrket udlændingemyndighedernes mulighed for at inddrage eller nægte at forlænge opholdstilladelser. De fleste flygtninge kan først søge om permanent ophold efter otte år i Danmark, og kun hvis de opfylder en række høje krav til bl.a. selvforsørgelse og sprogtilegnelse. Denne udvikling sætter flygtninge under øget pres og skaber en fundamental uvished, der gennemsyrrer økonomiske, sociale, familiære og personlige aspekter af deres hverdagsliv.

FORSKNINGSMETODE

Projektets omfattende, etnografiske data-materiale består af 11 måneders feltarbejde blandt frivillige, flygtninge og sagsbehandlere i tre anonymiserede sjællandske kommuner, herunder interviews med 75 frivillige, flygtninge, sagsbehandlere og videnspersoner, samt 170 observationsnoter fra besøg i frivilligaktiviteter, hjemme hos flygtninge, i jobcentre og fra samarbejdsgruppemøder og workshops, m.m. Tre lokale samarbejdsgrupper er blevet faciliteret af DRC Dansk Flygtningehjælp og Røde Kors. Disse samarbejdsgrupper, bestående af flygtninge, frivillige og sagsbehandlere fra kommunerne, har udviklet en række initiativer til oplysning om den nye lovgivning. Projektet har dermed engageret de tre grupper i lokale og regionale arrangementer, hvor projektets lokale forankring har været afgørende i forhold til at sikre en bred deltagelse.

Forskningens resultater er blevet valideret gennem præsentationer og løbende dialog med praksispartnerne, samarbejdsgrupperne, de deltagende frivilligrupper og frivillige fra hele landet, samt gennem international fagfællebedømmelse.

EKSEMPLER FRA FORSKNINGEN

Jeg oplever lidt at drukne i praktiske opgaver, og så skal jeg hjælpe med breve, som jeg ikke engang selv kan forstå.

Solveig, frivillig, 2021

Lovændringer til det værre, altid mere stramt, og det er os der skal fortælle dem det, så det er os der er bødmanden. Det skader flygtningenes tillid, men også samarbejdet med de frivillige.

Ali, sagsbehandler, 2022

Nu har jeg lige fået forlænget min opholdstilladelse, men om to år, hvad så? når mit barn er tretten, og så de siger "Okay I skal tilbage". Jamen, hvad skal mit barn gøre? De har ikke lært arabisk. De kan ikke læse. De kender ikke arabisk kultur. Jeg tror de vil miste deres fremtid, og det er det, vi er bange for.

Munir, syrisk flygtning, 2022

Selvforsørgelse og hjemrejse, det fylder mere og mere, for hvordan sikrer flygtningene nu deres økonomi og fremtid? Det er svært at se på, hvordan deres liv bliver sværere og sværere.

Johannes, frivillig, 2021

Størstedelen af dem på førtidspension, har jo ikke råd til at tage deres medicin, om det er smertestillende, om det er for deres psyke, angstmedicin, eller gigtmicin.

Karen, sagsbehandler, 2022

Abia: Vi følger altid reglerne. Så det var et stort chok, at de ville sende os tilbage.

Abbas: [I mine 7 år i Danmark] har jeg bygget et smukt, højt hus og nu har de [Udlændingestyrelsen] ødelagt det.

Syrisk par med inddragelsessag, 2022

Det giver noget disharmoni i samtalerummet med borgerne. At på den ene side skal jeg være vejledende og styrke og snakke arbejde. Og så slutter jeg af med at sige, "forresten, har du hørt om repatrieringsloven og muligheden for at rejse hjem?"

Mia, sagsbehandler, 2022

Du kan blive bekymret for at komme for tæt på andre mennesker, flygtninge, som du kan risikere at miste igen.

**Lena, Frivilligleder,
om forsvundne flygtninge, 2022**

Jeg har migræne og nogle gange føler jeg mig syg hjemme, men jeg går på arbejde alligevel, fordi jeg er bange for at blive fyret.

Ayse, syrisk flygtning, 2022

Jeg tænker på det 24 timer i døgnet, om de vil sende mig ud eller ej. Hvordan vil det ende og hvad vil der ske med børnene?
Jeg ved ikke hvad jeg skal gøre af bare afmagt.

Coban, ældre syrisk flygtning, 2022

OM FORSKNINGSPROJEKTET

BOUNDARY WORK projektet er udviklet i et samarbejde mellem praktikere fra henholdsvis DRC Dansk Flygtningehjælp og Røde Kors og forskerne Marie Sandberg, Ditte Shapiro, Katrine Syppli Kohl og Rikke Egaa Jørgensen fra AMIS - Centre for Advanced Migration Studies, Saxo-Instituttet, Københavns Universitet.

DRC DANSK
FLYGTNINGE
HJÆLP



Projektet har skabt ny viden om de ændrede grænseflader mellem offentlige kommuner, civilsamfund og flygtninge efter paradigmeskiftet i dansk udlændingelovgivning 2015-2019.

Projektets formål har været at mindske flygtninges sociale udsathed gennem øget viden og handlemuligheder i et styrket samarbejde mellem flygtninge, frivillige og sagsbehandlere.

FUNDING

Projektet er støttet af VELUX Fonden's HUMpraxis program 2021-2024.

VELUX FONDEN



TEKST OG REDAKTION:

Marie Sandberg, Katrine Syppli Kohl og Ditte Shapiro. Grafik og layout: Marie Flensborg.

UDGIVELSER FRA PROJEKT

BOUNDARY WORK

"Den Store Modtagelse" – podcastserie i fire afsnit, der undersøger hvordan modtagelsen af ukrainere i 2022 blev oplevet af herboende syriske flygtninge, og af de sagsbehandlere og frivillige, der modtager dem lokalt. Idé og redaktion: Marie Sandberg & Katrine Syppli Kohl. Vært, tilrettelæggelse og produktion: Maya Dyval Bayraktar. Kan høres på Spotify, Apple podcast, KU Podcasts.



Kohl, K. S., M. Sandberg, R. E. Jørgensen, og D. Shapiro (2023). Frivillighedens Grænsearbejde: Hvordan paradigmeskiftet udfordrer den frivillige sociale indsats på flygtningeområdet. I: Rytter, M., S-L. J. Mortensen, S. Bregnbæk og Z. Whyte (red.): Paradigmeskiftets konsekvenser: Flygtninge, stat og civilsamfund. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Kohl, K.S. (2023). Disturbing Intimacies: The Pathopolitical Governance of Mixed-Status Families in Times of Return. *Nordic Journal of Migration Research*, 13(4): 1–18.

UNDER FAGFÆLLEBEDØMMELSE:

Sandberg, M., K.S. Kohl, D. Shapiro, & R.E. Jørgensen. Boundary work in Times of Deterrence and Return: Changing relations between integration caseworkers, volunteers and refugees in Denmark.

Shapiro, D., K.S. Kohl, M. Sandberg, & R.E. Jørgensen. Out of Sync: Temporal Governance and Agency in Refugee Families with Temporary Protection Status in Denmark.

Flere publikationer er på vej.

