

OXFORD RESEARCH 

Midtvejsrapport: Evaluering af ny indkvarteringsmodel for kvinder udsat for menneskehandel

- Under handlingsplanen til bekæmpelse af menneskehandel 2019-2021



Knowledge for a better society

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

Oxford Research gennemfører skræddersyede analyser, implementeringsevalueringer og effektevalueringer for offentlige myndigheder, fonde og organisationer i civilsamfundet. Vi rådgiver også om strategiudvikling, faciliterer udviklingsprocesser og formidler vores viden på undervisningsforløb og seminarer. Vi kombinerer akademisk fordybelse, strategisk forståelse og god kommunikation – på den måde skaber vi anvendelsesorienteret viden, der kan gøre en forskel.

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

Oxford Research A/S

Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
Danmark
office@oxfordresearch.dk
www.oxfordresearch.dk

Kunde

Ligestillingsafdelingen, Miljø- og Fødevareministeriet

Projektperiode

2019-2021

Team

Nete Krogsgaard Niss
Clara Ellegaard
Katrine Marie Larsen
Katrine Bundgaard Schow Madsen

Forsidebillede: Edwin Andrade, Unsplash



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

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	1
2. Indsatsen	4
2.1 Etablering af enhed i Aalborg	4
2.1.1 Fysiske rammer	4
2.1.2 Bemanding og tilbud	5
2.1.3 Samarbejde mellem RI Aalborg og andre aktører	6
2.2 Belægning	8
2.3 Rådgivning og samtaler	10
3. Betydning for kvinderne	13
3.1 Betydningen af at komme væk fra miljøet	13
3.1.1 Gruppedynamikker	13
3.1.2 Trusler og sikkerhed	13
3.1.3 Kvindernes trivsel	14
3.2 Fastholdelse af kvinderne	17
4. Administrative konsekvenser	20
4.1 Brug af alternative indkvarteringspladser	20
4.1.1 Visitationskriterier	20
4.1.2 Anvendelse af alternative indkvarteringspladser i perioden	20
4.2 Implementering – øgede omkostninger på grund af omlægningen	23
4.3 Økonomiske konsekvenser ved omlægningen	24
5. Kontekstfaktorer	27
5.1 En dynamisk målgruppe	27
5.1.1 Sammensætningen af kvinderne før implementeringen af den spredte indkvarteringsmodel	27
5.1.2 Sammensætningen af kvinderne efter implementeringen af den spredte indkvarteringsmodel	27
5.1.3 Målgruppens karakteristika	28
5.2 Holdninger til modellen	31
5.3 Geografiske forskelle	32
5.4 Færre pladser end tidligere	32
6. Foreløbig vurdering af den spredte indkvarteringsmodel	33
Bilag A: Forandringsteori	35
Bilag B: Indsatsområder	36

1. Indledning

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

I Danmark indkvarteres hovedparten af de kvinder, der vurderes handlet, på RI's krisecentertilbud til ofre for menneskehandel. En af hovedudfordringerne i tilbuddet har været, at kvinderne hurtigt er trådt ud af de tilbud, de er blevet henvist til. Mere konkret har en evaluering fra 2017 vist, at 51 pct. af kvinderne trådte ud af et tilbud i løbet af selvsamme år³. Det betyder, at de ikke har taget imod de grundlæggende tilbud i handlingsplanen, herunder forberedt hjemsendelse. Arbejdet med menneskehandel er komplekst, og en række barrierer kan spænde ben for, at hensigten med den danske indsats bliver indfriet.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Midtvejsevalueringen er baseret på både kvantitative og kvalitative data fra hhv. RI og CMM. I alt har vi gennemført syv interviews med medarbejdere fra begge organisationer, to interviews med politibetjente i hhv. København og Aalborg, der arbejder med området, samt fire interviews med indkvarterede kvinder.

Der er tale om få kvinder, særligt i relation til RI Aalborg, hvorfor resultaterne i nogen grad er overordnede og foreløbige. Særligt på det kvantitative data kan der være udsving, som er store, men som skyldes tilfældigheder. Derfor er der kun i begrænset grad forklaringer på variationer i data, fx mellem København og Aalborg.

Hovedkonklusionerne fra midtvejsevalueringen er, at indkvarteringsmodellen fungerer godt og foreløbig ser ud til at fungere efter hensigten. Der er eksempler på, at kvinder kunne blive bedre skærmet ved at blive indkvarteret i Aalborg. Flere ser ligeledes ud til at blive længere i tilbuddet, men dette skyldes snarere ændringer i sammensætningen af de indkvarterede kvinder end den nye indkvarteringsmodel. Der er brugt lidt flere alternative indkvarteringspladser i perioden. Erfaringsgrundlaget er dog indtil videre beskedent, hvilket blandt andet skyldes, at den ene af to pladser i Aalborg i hele perioden har været beboet af samme kvinde.

Efter denne indledning beskriver vi i **kapitel 2** indsatsen med fokus på etableringen af enheden i Aalborg og de aktiviteter og rådgivning, der foregår i RI's krisecentre. I **kapitel 3** analyseres betydningen for kvinderne med fokus på, om kvinderne bliver bedre skærmet i den nye model, og om færre forlader krisecentret efter kort tid. I **kapitel 4** vender vi blikket mod de administrative konsekvenser af indkvarteringsmodellen, herunder konsekvenserne for brugen af alternative indkvarteringspladser og en vurdering af de økonomiske konsekvenser. I **kapitel 5** analyseres de kontekstfaktorer, som vi vurderer,

har haft stor betydning i forhold til at hæmme eller fremme resultaterne. Til sidst samles op, og vi giver en foreløbig vurdering af den spredte indkvarteringsmodel i *kapitel 6*.

2. Indsatsen

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

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

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

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

2.1 Etablering af enhed i Aalborg

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

2.1.1 Fysiske rammer

Selve krisecenteret er etableret i en treværelseslejlighed. Den består af to værelser, en opholdsstue, et mødelokale, køkken samt toilet og bad. Siden foråret 2019 har der boet en kvinde med et barn på krisecenteret, som har optaget krisecenterets største værelse. Børn på krisecenteret har ikke været en del af det oprindelige tilbud, hvorfor der er lavet en sær aftale herom i Aalborg, som ligger ud over det

⁴ Udlændingelovens § 33, stk. 14

almindelige indkvarteringstilbud. I det mindste værelse er der plads til en kvinde, men i forbindelse med overbelægning har der boet to kvinder ad gangen.

Krisecentret i Aalborg adskiller sig fra det i København ved at være mindre, idet det kun er normeret til to personer og ved at give mulighed for eneværelser, hvor kvinderne i København bor enten to eller tre sammen.

RI krisecenteret har et tæt samarbejde med Reden Aalborg. Det kommer bl.a. til udtryk ved, at de faste medarbejdere, som er tilknyttet krisecentret, har kontor i Reden Aalborgs lokaler. Af interviewene med både kvinderne på krisecenteret og den socialfaglige medarbejder i Reden Aalborg fremgår det, at alle parter har et ønske om, at den socialfaglige medarbejder i stedet får kontor eller på anden vis bliver placeret i RI krisecenteret. På nuværende tidspunkt skal kvinderne ringe til den socialfaglige medarbejder, hvis de gerne vil i kontakt med hende. Selvom kvinderne udtrykker, at de er komfortable ved at gøre brug af denne mulighed, er dette forhold ifølge alle parter u hensigtsmæssigt, da det skaber en distance, som her udtrykt af den socialfaglige medarbejder:

Jeg er tilgængelig på telefon, men det er bedre, hvis jeg sidder der, så kan jeg fornemme stemningerne og situationen mellem kvinderne(...). Det giver bare noget andet at være tilgængelig. Jeg sidder også meget i deres opholdsstue. Men hvis mit kontor var hos dem, så var det nemmere. Det ville give en anden dynamik.

(Socialfaglig medarbejder, Aalborg)

2.1.2 Bemanding og tilbud

Krisecenteret i Aalborg er bemandet af en socialfaglig medarbejder samt en række faste vikarer og frivillige. I 2019 har Socialtilsynet besøgt krisecenteret, og på den baggrund blev der udarbejdet en tilsynsrapport. Først og fremmest beskriver rapporten, at tilbuddet er veletableret og veldrevet. Der påpeges dog enkelte udfordringer i den interne organisering af krisecenteret. Særligt overbelægning i indkvarteringen, som har medført, at to kvinder ofte deler et værelse, er en udfordring for tilbuddet⁵. Ifølge Socialtilsyn Hovedstaden er værelsesdelingen ikke hensigtsmæssig, da det ikke imødekommer kvindernes individuelle behov og tager højde for den pressede situation, de befinder sig i. Samtidig peges på den store brug af frivillige som problematisk. Der var et stort antal skiftende frivillige og vikarer, som kvinderne skulle forholde sig til, hvilket blev påpeget som værende en udfordring for tilbuddets mål om at sikre kvinderne ro og restitution i deres refleksionsperiode. Socialtilsyn Hovedstaden vurderede, at den udprægede brug af frivillige var et udtryk for et misforhold mellem krisecenterets økonomi og behov. Der er siden blevet etableret en anden arbejdsform, så der nu er færre vikarer, der hver har flere timer. På denne måde er der færre forskellige mennesker inde over krisecentret.

I interviewene med Oxford Research fortæller kvinderne, at de oplever de frivillige som søde og hjælpsomme. Generelt er kvinderne glade for medarbejderne, som udtrykt af denne kvinde:

⁵ Socialtilsyn Hovedstaden ”Tilsynsrapport Reden International”, 17/12/19: s. 4, s. 23

Udover at de (medarbejderne) er søde, så er de hjælpsomme. De lærte mig at cykle. De var meget søde og tålmodige, og de tager sig tid til at lære os nye ting. Fx malede vi påskeæg sammen, det var hyggeligt. (Kvinde, Aalborg)

Brugen af frivillige blev midlertidigt indstillet i marts 2020 i forbindelse med nedlukningen af Danmark under corona-krisen, hvor 2-3 vikarer blev anvendt i stedet.

Sundhedsydelse for kvinder på RIs krisecentre tilbydes som udgangspunkt i asylsystemet. Men da det nærmeste tilbud ligger to timer fra krisecentret har kvinderne i RI Aalborg fået mulighed for at benytte sig af Reden Aalborgs lægeklinik. Lægeklinikken er bemandet af frivillige læger og ved lejlighed en fysioterapeut med særlig viden om gynækologi. Samtidig er der etableret samarbejde med en lokal praktiserende læge.

Udover at kvinderne har mulighed for at modtage lægefaglig og socialfaglig hjælp samt rådgivning, arrangeres der som led i tilbuddet diverse aktiviteter for kvinderne. Disse planlægges af den socialfaglige medarbejder. Aktiviteterne kan spænde fra danskundervisning på en sprogskole til yogatimer eller fælles madlavning sammen med de frivillige. En medarbejder i RI Aalborg beskriver, at aktiviteterne både kan opfylde det formål at klæde kvinderne på til et liv i hjemlandet efter et princip om ”hjælp til selvhjælp” eller hjælpe kvinderne med at opnå ro og øget trivsel i den periode, de opholder sig på krisecenteret. Aktiviteterne har alle det tilfælles, at de planlægges ud fra kvindens egne ønsker, og typen af aktiviteter kommer derfor an på, hvilke kvinder der bor i krisecenteret:

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

Som eksempel nævner den socialfaglige medarbejder, at en kvinde havde et ønske om at beskæftige sig med kreativt arbejde, hvortil der blev indkøbt stof og fundet en symaskine til formålet. Derudover arrangeres der 1-2 gange om ugen fælles aktiviteter for kvinderne og deltagende medarbejdere. Eksempler på dette er en udflugt til en bondegård og en dag med hjemmefodpleje.

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

2.1.3 Samarbejde mellem RI Aalborg og andre aktører

I forbindelse med oprettelsen af krisecenteret i Aalborg blev der etableret en række nye samarbejder mellem RI Aalborg og en række eksterne aktører. Disse aktører er blandt andet CMM, Nordjyllands Politi, Aalborg Kommune og diverse sundhedsfaglige aktører. Lederen af RI Aalborg fortæller i den

forbindelse, at selvom de i forvejen havde et kendskab til CMM igennem Reden Aalborg, skulle også dette samarbejde etableres:

Vi har skulle starte helt fra bunden med at starte et samarbejde med CMM og etablere nye samarbejder med dem ude i byen, så som læger og gynækologer og finde ud af, hvordan vi kunne samarbejde med fx Center for Voldtægtsofre. (Leder, Aalborg)

Generelt giver lederen af krisecenteret udtryk for, at der er velvilje blandt offentlige samarbejdspartnere til projektet. Gennem projektet har RI Aalborg etableret et samarbejde med Region Nordjylland således, at kvinderne på krisecenteret kan blive tilset af sundhedsprofessionelle med tilknytning til Center for Voldtægtsofre på Aalborg Universitetshospital. Dette var ifølge lederen indledningsvist en udfordring, da kvinderne ikke har CPR-numre, men det er nu løst. Derudover har særtaftalen omkring det lille barn i huset medført, at der er etableret et samarbejde med et dagtilbud samt en praktiserende læge, der kan tilse barnet. Lederen fortæller derudover, at krisecenteret har et godt samarbejde med Aalborg Kommune. Kommunen har ifølge lederen været hjælpsom i forhold til at finde en dagplejeplads til barnet samt arrangering af sprogskole til en af kvinderne. Derudover har kommunen været behjælpelig med værnemidler i forbindelse med Corona-krisen. På lignende vis oplever lederen et godt samarbejde med Nordjyllands Politi, som blev etableret tidligt i projektets forløb:

Vi havde ingen kvinder i januar og februar 2019, så her tænkte vi, om vi skulle gøre noget selv. Så tog vi ud til udlændingeafdelingen i Nordjyllands politi og holdt oplæg om krisecenteret og lavede et skriv om, hvad et krisecenter er. Vi har godt samarbejde med afdelingen derude. Det var med til at give fokus på, at det ikke kun er i København, at der er menneskehandel. (Leder, Aalborg)

Lederen og den socialfaglige medarbejder giver udtryk for, at det er et godt samarbejde med civile aktører, som særligt anvendes til at planlægge aktiviteter for kvinderne. Blandt andet har krisecenteret en aftale med Nordjysk Fødevareoverskud, hvor krisecenteret en gang om ugen henter en stor mængde frugt og grønt for ti kroner, hvor tilberedningen af disse er en fast aktivitet for kvinderne.

Etableringen af krisecenteret har som nævnt medført et stærkt samarbejde mellem RI Aalborg og CMM. Både lederen af krisecenteret og den socialfaglige medarbejder karakteriserer samarbejdet med CMM som positivt. CMM's medarbejdere i Århus udtrykker på samme måde, at de har et rigtig godt samarbejde med RI Aalborg. Den socialfaglige medarbejder beskriver CMM som værende tilgængelige og en vigtig faglig sparringspartner. Medarbejderen beskriver yderligere, at hun føler sig inddraget i sagerne om kvinderne, og at parterne er gode til at afstemme således, at kvinderne ved, at både krisecenteret og CMM har samme information. Den socialfaglige medarbejder udtrykker hertil:

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

I forhold til opgavefordelingen mellem RI Aalborg og CMM giver lederen og den socialfaglige medarbejder i RI Aalborg udtryk for, at der ikke er en skarp opgavefordelingen mellem de to parter med

undtagelse af forhold relateret til hjemsendelse, som udelukkende er CMM's domæne. Derudover beskriver medarbejderne i RI Aalborg, at der er en løbende dialog om, hvorledes og af hvem opgaverne løses bedst. Som eksempel nævner lederen, at den socialfaglige medarbejder tager med en kvinde til en advokatsamtale, da den socialfaglige medarbejder kender kvinden bedre, hvorfor de vurderer, at det giver bedre mening. De har ligeledes aftalt at tage kvinden med til et møde i København, hvor Reden vurderer, at det er vigtigt for kvindens trivsel, at hun har følgeskab. Samtidigt giver lederen af krisecenteret udtryk for, at hun gerne så, at flere sagsbehandlende opgaver lå hos den socialfaglige medarbejder:

Vores opgave er jo, at vi er omsorgspersoner, mens den sagsbehandlede del er i CMM. Men jeg synes, at det giver mening, hvis den socialfaglige medarbejder tager noget af det. (...) Vi kan se, hvordan deres relation til medarbejder vokser, så kan det være en fordel, at vi også hjælper med den del, fordi de har tillid til os. (Leder, Aalborg)

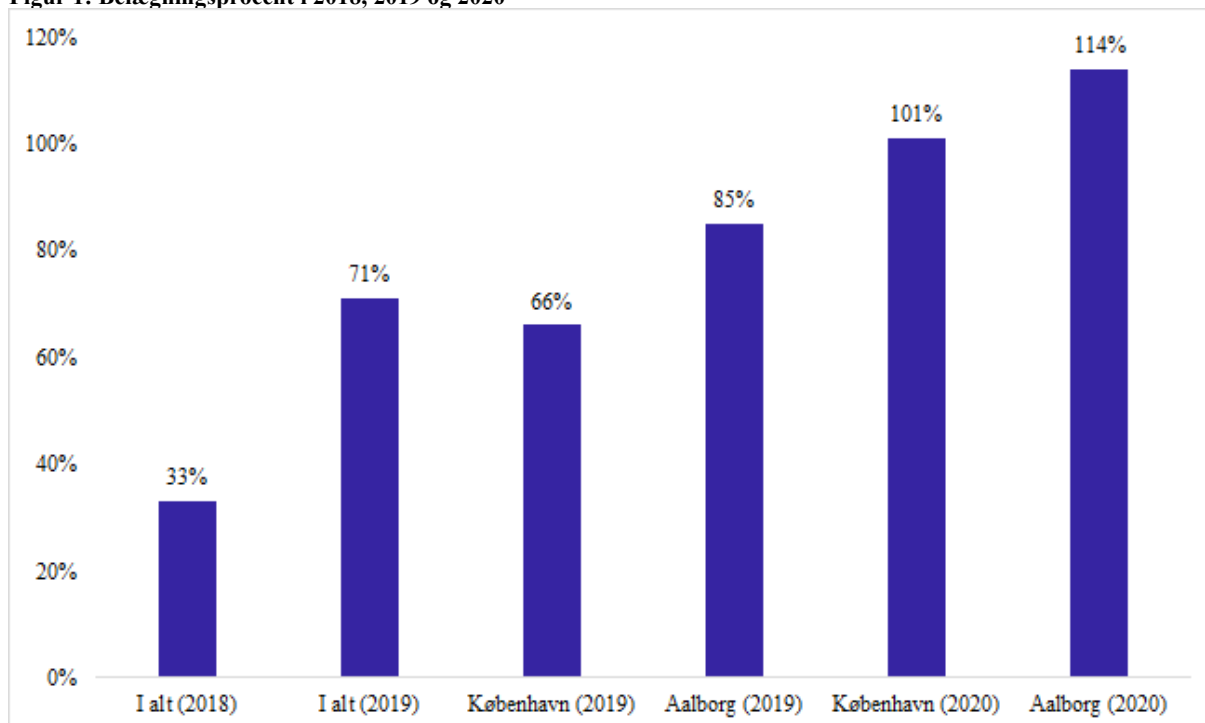
Det er evaluators vurdering ud fra interview med aktørerne, at der er etableret et godt og gnidningsfrit samarbejde mellem RI Aalborg og CMM.

Samarbejdet mellem CMM og RI København er ligeledes godt. Medarbejdere i RI København oplever dog, at der ofte opstår tvivl om, hvilken part der har ansvaret for et konkret forhold. De oplever, at CMM arbejder i et højt tempo og eksempelvis planlægger møder med kort varsel, hvilket medarbejdere i RI København ser som forstyrrende for kvindernes daglige struktur. Denne forskel på samarbejdet mellem parterne i henholdsvis København og Aalborg genkender medarbejderne i RI København, der beskriver, at de oplever samarbejdet i Aalborg som mere ligeværdigt, og at det generelt "glider" bedre.

2.2 Belægning

RI's belægningstal fra 2018-2020 kan ses i figur 1 herunder. For det første bemærkes det, at den samlede belægningsprocent i 2019 er væsentligt højere (71 pct.) sammenholdt med 2018 (33 pct.). Stigningen i belægningsprocenten kan skyldes flere forhold. Først og fremmest er det relevant at være opmærksom på, at der i 2018 var 12 pladser til rådighed, mens der i 2019 kun var ni pladser til rådighed i hele landet med mulighed for udvidelse i spidsbelastninger. Den store difference i den samlede belægningsprocent i hhv. 2018 og 2019 kan derfor skyldes, at man hurtigere oplevede en fuld belægning eller overbelægning i 2019, fordi der simpelthen var færre pladser.

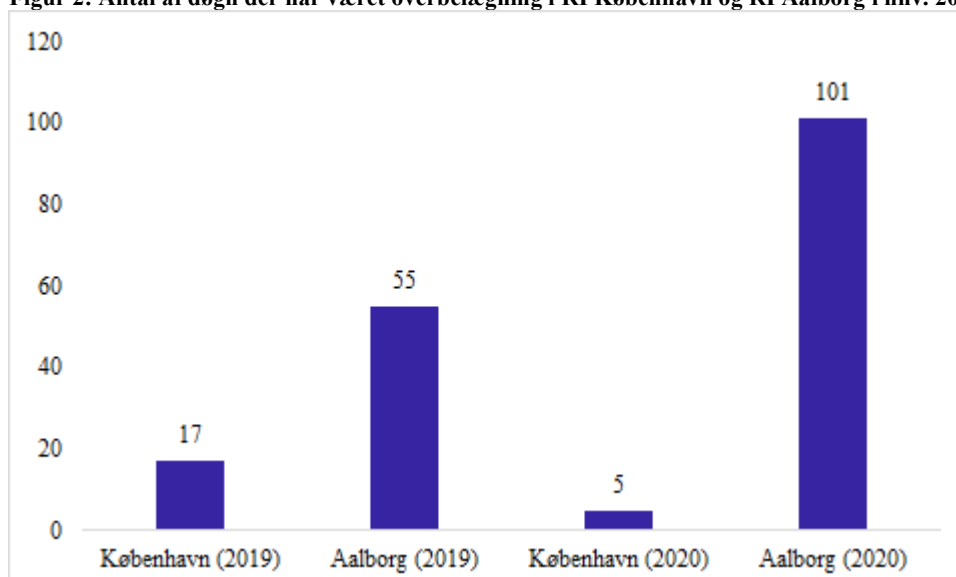
Figur 1: Belægningsprocent i 2018, 2019 og 2020



Kilde: Reden International. Belægningsprocenten er beregnet ud fra en standardnormering på i alt ni værelser (syv i København og to i Aalborg). I alt fem ekstraværelser er altså ikke medregnet. Tallene for 2020 dækker første kvartal, dvs. fra 1. januar – 31. marts.

For det andet viser figur 1, at belægningsprocenten for Aalborg er en del højere end i København i både 2019 (85 pct. overfor 66 pct.) og 2020 (114 pct. overfor 101 pct.) til trods for, at indkvarteringsstilbuddet i Aalborg er forholdsvist nyt. I figur 2 herunder, som viser antallet af døgn med overbelægning i 2019 og 2020, bekræftes denne tendens.

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



Kilde: Reden International. Tallene fra 2020 dækker perioden fra d. 1. januar – 31. maj.

Som figuren viser, har der i løbet af 2019 været 55 døgn i Aalborg med overbelægning, mens det for København tilsvarende er 17 døgn. Tallene for 2020 er hhv. 101 døgn i Aalborg, mens det for København kun er 5 døgn, der har været overbelægning i. Årsagen til denne difference skal findes i det faktum, at der i København er syv indkvarteringspladser, mens der i Aalborg kun er to. Dertil kommer Coronakrisen i 2020, som også har haft indvirkning på det høje belægningstal i Aalborg: Medarbejdere fra RI fortæller, at krisen bl.a. har betydet, at en planlagt udrejse fra Aalborg blev udskudt pga. lukkede grænser. Derudover er det som nævnt relevant at være opmærksom på, at kvinden med barnet har været indkvarteret siden tilbuddets start frem til evalueringstidspunktet, hvorfor der reelt kun har været én fri plads i krisecenteret i Aalborg. Kvinden har således boet på krisecenteret i godt 14 måneder, hvilket skyldes, en sær aftale mellem CMM og RI om, at kvinden, kunne få ophold i krisecenteret med sit barn, da hun blev vurderet for udsat og psykisk sårbar til at blive boende på det asylcenter, hvor hun var indkvarteret. Lederne af henholdsvis CMM og RI vurderede, at det ikke havde været muligt for kvinden at bo med sit barn på krisecenteret i København på grund af de fysiske rammer.

I relation til overbelægningen fortæller leder og medarbejder i RI Aalborg, at der ved spidsbelastning har boet tre kvinder og et lille barn på krisecenteret. Derudover er der i perioden med spidsbelastning i Aalborg blevet anvendt alternativ indkvartering i form af et nærliggende hotel til yderligere en kvinde, som også har benyttet krisecentrets rådgivning og fællesfaciliteter. Særligt barnet har ifølge en af vikarerne medført et behov for mere plads. Lederen lægger i den forbindelse vægt på, at de kun tager det antal kvinder ind, hvor de mener, at det kan forsvares socialfagligt. Ifølge den socialfaglige medarbejder har de måtte afvise nogle kvinder. Yderligere fortæller medarbejderen, at de bestræber sig på, at der ikke er for stor udskiftning i værelset med to senge. Både kvinderne, lederen og medarbejderen giver udtryk for, at der på trods af overbelægning generelt er få konflikter mellem kvinderne. Dog fortæller den socialfaglige medarbejder, at de i et tilfælde med overbelægning i en længere periode lavede mødelokalet i krisecenteret om til et soveværelse.

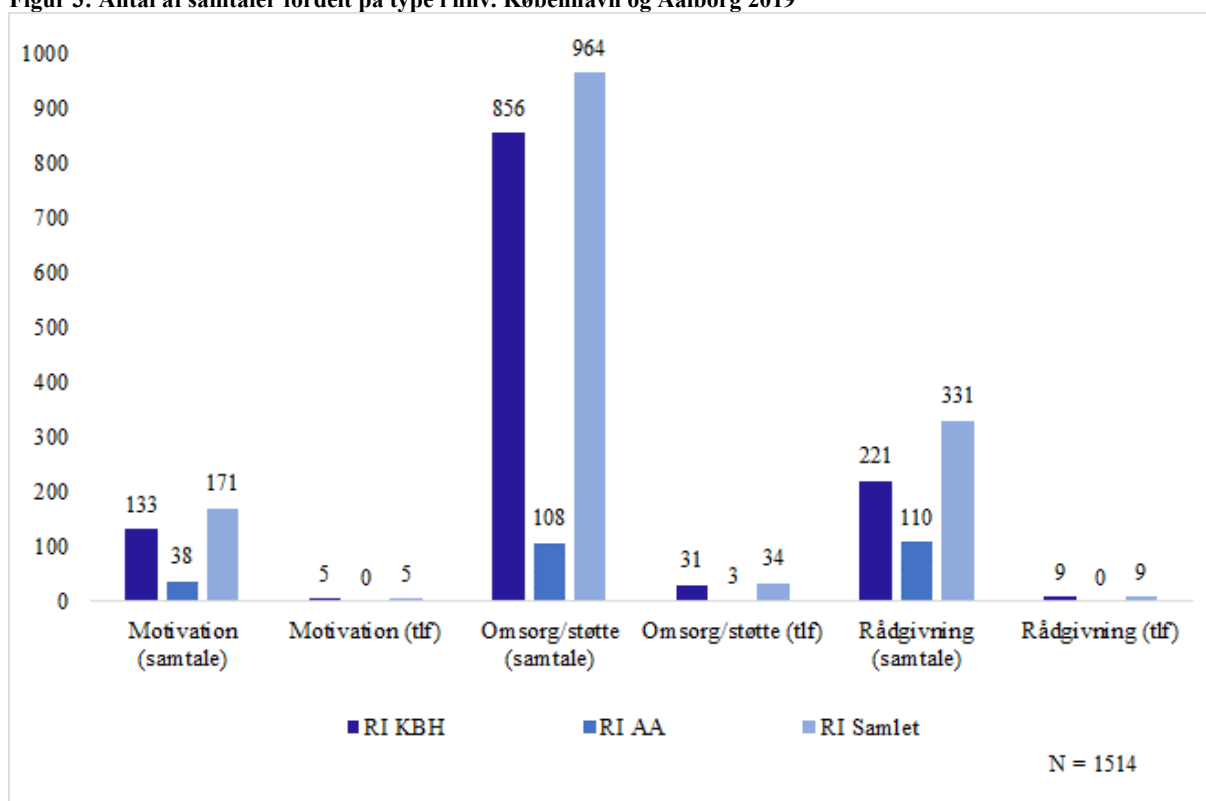
2.3 Rådgivning og samtaler

En central del af den indsats, som RI tilbyder til de indkvarterede kvinder, involverer socialfaglig rådgivning. Derudover har CMM også socialfaglige samtaler med kvinderne, f.eks. i forbindelse med en forberedt hjemsendelse og i vurderingen af, hvilke tilbud under handlingsplanen, der er relevante for kvinden. I nærværende afsnit ser vi nærmere på denne del af tilbuddet, dvs. den rådgivning (samtaler), kvinderne modtager som led i tilbuddet om indkvartering i RI.

Rådgivningen, som RI's ansatte yder, tager udgangspunkt i en forståelse af kvinderne som værende selvstændige individer med individuelle behov. Dermed sikres det, at der skabes et trygt og varmt miljø for kvinderne, som gerne skulle resultere i, at deres trivsel øges. Antal af samtaler i RI er svingende, hvilket skyldes, at en del af disse sker ad hoc, når en medarbejder mærker et behov hos kvinden. Andre gange kan samtalerne være planlagte på forhånd.

I nedenstående figur 3 fremgår antal af registrerede samtaler, kvinderne har modtaget i RI i 2019, samt hvilke emner de har omhandlet. Samtalerne registreres, når indholdet i samtalerne har betydning for kvindens trivsel og mestring.

Figur 3: Antal af samtaler fordelt på type i hhv. København og Aalborg 2019



Kilde: Reden International, (n = 1514).

I figur 3 ses det, at de fleste registrerede samtaler omhandler omsorg/støtte (64 pct. af alle rådgivninger i 2019). Sådanne samtaler har karakter af, at kvinden kan tale ud om sine udfordringer og blive lyttet til. Herefter følger samtaler vedrørende generel rådgivning (22 pct. af alle rådgivninger i 2019), hvor medarbejderen rådgiver kvinden om en konkret problemstilling, herunder f.eks. i forhold til rettigheder og pligter. Slutteligt følger samtaler om motivation (11 pct. af alle rådgivninger i 2019), som sigter mod at motivere og skabe refleksion over egen situation hos kvinden.

Kigger man på København og Aalborg særskilt, viser figuren, at der er nogle forskelle. Mens kvinderne i København har flest rådgivninger, der omhandler støtte og omsorg (68 pct.), er samtaler vedrørende generel rådgivning mest hyppige blandt kvinderne i Aalborg (42 pct.). Forskellen kan skyldes sammensætningen af kvinder i de to krisecentre, hvor der i Aalborg er en som har boet meget længe på centret og dermed har nogle andre behov end dem, som har boet der i kortere tid. En anden mulig forskel består i, at RI Aalborg i højere grad bistår i noget af den rådgivning, som CMM ellers står for.

Udover ovenstående er der også forhold, der er ens. Både i København og Aalborg benyttes således motivation (samtale) tredje mest (København 11 pct., Aalborg 15 pct.), efterfulgt af omsorg/støtte (telefon) som det fjerdemest hyppige (København 2 pct., Aalborg 1 pct.).

Som en del af tilbuddet til kvinderne, der er indkvarteret i RI, afholdes der også samtaler med socialfaglige medarbejdere fra CMM. Samtalerne, som CMM har med kvinderne, handler typisk om hele deres sagsforløb, kontakt til andre myndigheder eller juridiske aspekter. CMM har afholdt 170 samtaler med kvinderne i København og 27 med kvinderne i Aalborg fra d. 1. januar 2019 frem til marts 2020.

3. Betydning for kvinderne

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

3.1 Betydningen af at komme væk fra miljøet

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

3.1.1 Gruppedynamikker

En generel pointe fra både medarbejdere og kvinder i hhv. København og Aalborg er, at gruppedynamikken blandt kvinderne vurderes som god begge steder. Oplevelsen er, at kvinderne er gode til at hjælpe og respektere hinanden samt give plads til andre kvinder, når der er behov for det.

Dog tyder data på, at der i Aalborg er en mere positiv gruppedynamik blandt kvinderne. Årsagen hertil er, at kvinderne i Aalborg, ifølge medarbejdere fra RI og CMM, ikke har kendskab til hinanden før, de indkvarteres, mens det omvendte (til tider) kan være tilfældet i København. Sidstnævnte kan være svært for medarbejderne at vurdere ud fra visitationsskemaet, og kan udgøre et problem, eftersom kvinderne fx taler om deres bagmænd indbyrdes. Det kan resultere i konflikter og utryghed, og dermed skabe en negativ gruppedynamik. I Aalborg har man ikke oplevet sådanne konflikter blandt kvinderne. Her opstår konflikter i stedet typisk i forbindelse med, at kvinderne deler samme værelse, hvilket ifølge medarbejdere fra RI er naturligt, men forekommer ret sjældent. Medarbejderne fortæller desuden, at der er nogle af de indkvarterede kvinder i Aalborg, som ligefrem er blevet veninder – dog er det generelle billede, at det er mere overfladiske og formelle relationer, hvilket medarbejderne i København kan nikke genkendende til.

3.1.2 Trusler og sikkerhed

Kigger man på trusselsbilledet, er det generelle billede, at der stort set ingen fysiske trusler er i Aalborg. Det hænger sammen med, at medarbejdere i RI vurderer, at adressen i Aalborg, sammenholdt med adressen i København, er hemmelig i miljøet:

*I København er der mange bagmænd, der efterhånden ved, hvor krisecenteret er. Det er et større og sværere skridt i Aalborg at komme tilbage til miljøet. Jeg synes, man er mere beskyttet.
(Medarbejder, CMM)*

De indkvarterede kvinder i Aalborg kan ligeledes nikke genkendende til ovenstående. Begge kvinder, som boede i krisecenteret ved evalueringstidspunktet, oplyser, at de foretrækker at være i Aalborg frem for København:

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

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

Kvindernes bekymring for at være i København bunder i en frygt for deres egen sikkerhed, fordi de i København vil være tættere på deres bagmænd og deres gamle netværk. Grundet lignende sikkerhedsmæssige bekymringer valgte man eksempelvis at flytte en kvinde fra København til Aalborg, da hun var forbundet til et yderst voldeligt minoritetsmiljø. En enkelt kvinde er blevet flyttet den anden vej. Det skete, fordi hun havde fortalt sin bagmand, hvor hun opholdt sig henne, hvilket er problematisk, da der ikke altid er døgnbemanding på krisecenteret i Aalborg.

Det mindre omfang af døgnbemanding betyder dog ikke, at kvinderne føler sig mere utrygge. Kvinderne og medarbejderne fortæller nemlig, at førstnævnte altid kan ringe til lederen i de timer, hvor der ikke er bemanding (nat og weekender), hvis de føler sig utrygge. Det tætte forhold til medarbejderne, som kvinderne i Aalborg oplever, hænger sammen med stedets størrelse og bidrager til, at de føler en vis nærhed, som betyder, at de også føler sig sikre, når de færdes i krisecenteret.

Selvom kvinderne i Aalborg ikke modtager fysiske trusler, forholder det sig anderledes med de digitale. Data viser, at de indkvarterede kvinder modtager trusler på nettet fra både deres bagmænd og/eller deres familier i hjemlandet, som presser dem af økonomiske årsager. De digitale trusler i Aalborg adskiller sig ikke fra dét, kvinderne i København oplever, og det er generelt en faktor, man ikke kan forhindre ved at ændre placeringen af indkvarteringsstedet.

3.1.3 Kvindernes trivsel

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

RI har udviklet en metode til at følge kvindernes udvikling, hvor medarbejderne løbende vurderer kvindernes status inden for følgende ni indsatsområder: Misbrug, fysisk sundhed, bolig, psykiske lidelser, prostitution, økonomi, netværk, beskæftigelse og vold⁶.

Medarbejderne i RI vurderer kvinderne på en skala med ti trin:

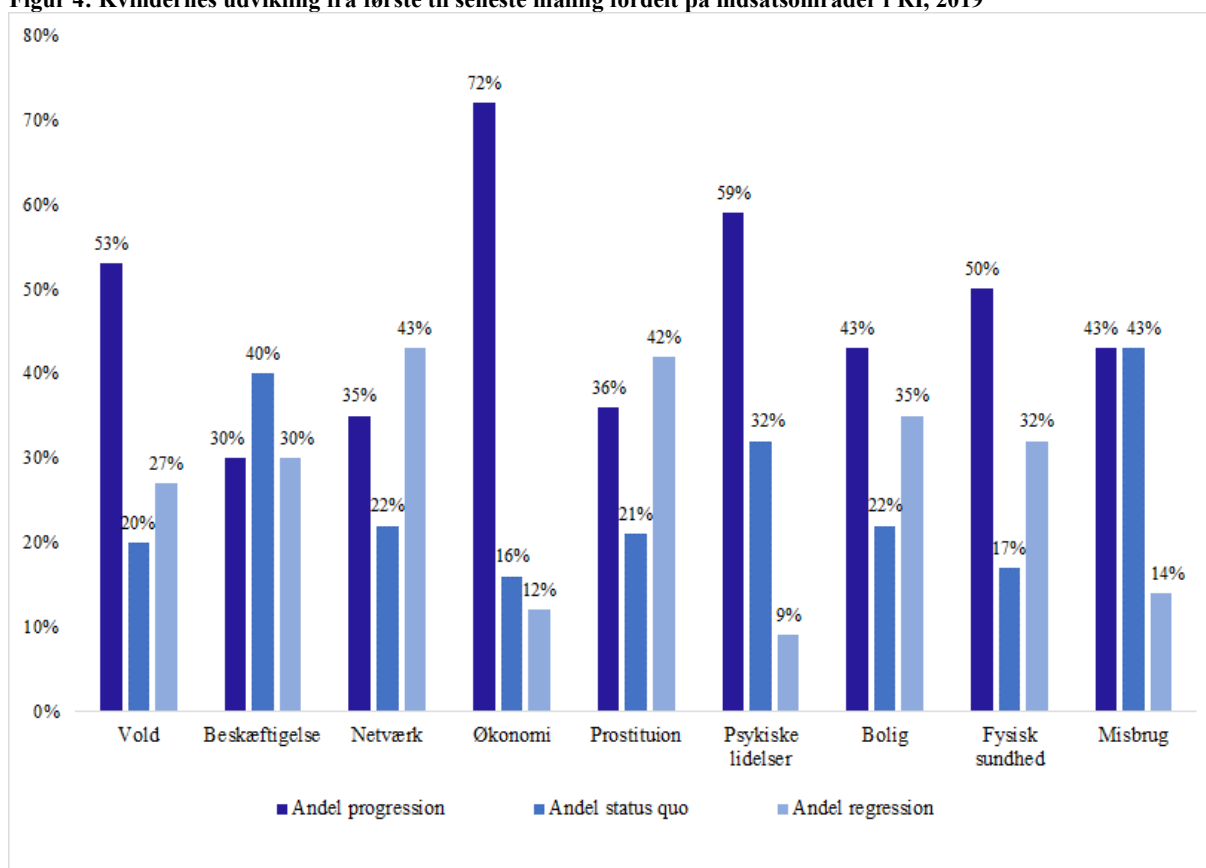
- 1-3 indikerer, at kvinden er i en fase, hvor det handler om overlevelse
- 4-7 afspejler, at kvinden skal have hjælp til stabilisering

⁶ Se bilag B for uddybning af indsatsområderne

- 8-10 vidner om, at kvinden er i en udvikling mod integration i det øvrige samfund.

Figur 4 herunder viser kvindernes udvikling (progression, status quo og regression) i henhold til de ni indsatsområder. Figuren viser data fra de kvinder, for hvem der findes en sidste måling i 2019, og som havde mindst to målinger på samme indsatsområde. Startmålingen kan være lavet tidligere end 2019. Det skal påpeges at datagrundlaget er relativt spinkelt og at det er forskelligt hvor mange kvinder der er vurderet på hvert område. Derfor skal tallene alene ses som en indikation. Desuden bør det bemærkes, at det ikke har været muligt at adskille data fra København og Aalborg, hvorfor figuren viser data for alle kvinder i RI.

Figur 4: Kvindernes udvikling fra første til seneste måling fordelt på indsatsområder i RI, 2019

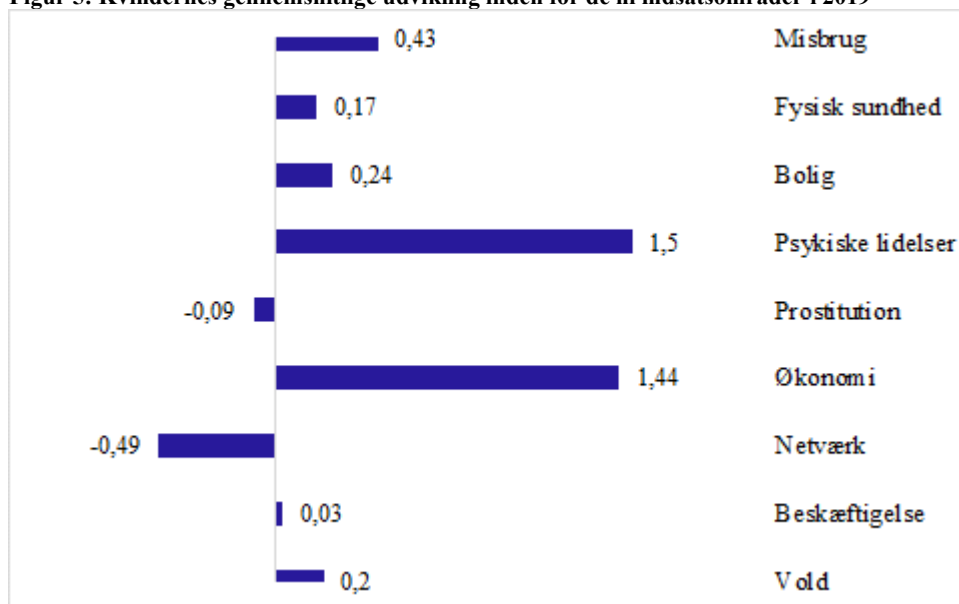


Kilde: Reden International. Note: Vold (n=15), beskæftigelse (n=40), netværk (n=72), økonomi (n=25), prostitution (n=33), psykiske lidelser (n=22), bolig (n=68), fysisk sundhed (n=241) samt misbrug (n=7).

Som det fremgår af figur 4 herover, udvikler en stor del af kvinderne sig positivt på alle områder. De tre områder, hvor flest kvinder har rykket sig positivt, er økonomi (72 pct.), psykiske lidelser (59 pct.) samt vold (53 pct.). Omvendt er de tre områder, hvor flest kvinder er gået tilbage, hhv. netværk (43 pct.), prostitution (42 pct.) samt bolig (35 pct.).

Kigger man på den gennemsnitlige udvikling for de ni indsatsområder, som er visualiseret i figur 5 herunder, ser det overordnet set positivt ud. I figuren er kvindernes gennemsnitlige udvikling på 10-trinsskalaen vist.

Figur 5: Kvindernes gennemsnitlige udvikling inden for de ni indsatsområder i 2019



Kilde: Reden International. Note: Vold (n=15), beskæftigelse (n=40), netværk (n=72), økonomi (n=25), prostitution (n=33), psykiske lidelser (n=22), bolig (n=68), fysisk sundhed (n=241) samt misbrug (n=7).

Figur 5 viser, at der er en gennemsnitlig fremgang på alle indsatsområderne på nær netværk og prostitution. Den største gennemsnitlige fremgang finder man i forhold til psykiske lidelser, som er gået frem med 1,50 point og økonomi, der er forbedret med 1,44 på 10-trinsskaleen nævnt ovenfor. Det er evaluators erfaring, at det for meget udsatte grupper kan være meget svært at opnå målbare fremskridt, hvorfor disse ændringer vurderes som markante, selv om de er små.

Slutteligt viser figuren, at der er sket en gennemsnitlig nedgang i forhold til netværk, som er gået 0,49 point tilbage. Også i henhold til prostitution har kvinderne i gennemsnit oplevet en lille tilbagegang – dog kun 0,09 point.

Igen skal det pointeres at ovenstående bygger på et lille datagrundlag, samt at kvindernes status er vurderet af medarbejderne og ikke af kvinderne selv.

De kvalitative interviews understøtter billedet af, at kvindernes trivsel udvikles i RI. De fire kvinder, vi har interviewet, giver udtryk for, at de er glade for at være i RI og grundlæggende trives i deres hverdag:

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

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

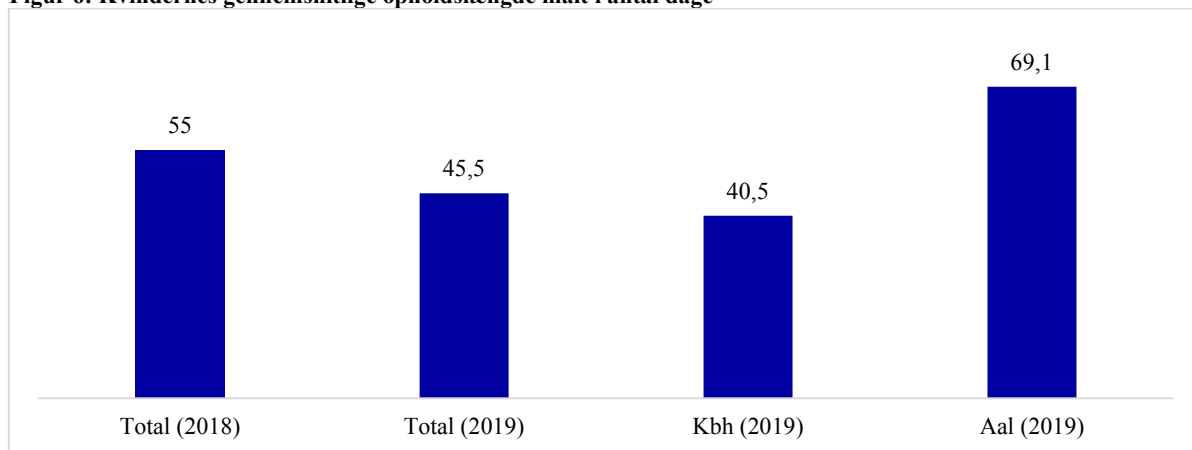
Overordnet tegner ovenstående et billede af, at RI's indkvarteringsstilbud forbedrer livskvaliteten og trivselen for de indkvarterede kvinder på en række parametre, herunder specifikt i henhold til vold, beskæftigelse, økonomi, psykiske lidelser, bolig, fysisk sundhed og misbrug.

3.2 Fastholdelse af kvinderne

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

I figur 6 herunder ses en oversigt over det gennemsnitlige antal dage, kvinderne er indkvarteret i hhv. København og Aalborg i 2019. Figuren viser, at den gennemsnitlige opholdslængde er faldet fra 2018 til 2019. Der ses desuden en tydelig forskel mellem de to afdelinger af RI. Den gennemsnitlige opholdslængde for kvinderne i København er 40,5 dag, mens kvinderne i Aalborg omvendt opholder sig på krisecenteret i gennemsnitlig 69,1 dag. Forskellen i tallene hænger formentlig sammen med den indkvarterede kvinde med et barn, som har en verserende asylsag, og derfor har opholdt sig på krisecenteret i over ét år, hvilket trækker gennemsnittet betydeligt op.

Figur 6: Kvindernes gennemsnitlige opholdslængde målt i antal dage



Kilde: Reden International. Note: Data fra 2018 (total) er kun gældende for København, mens data fra 2019 (total) rummer både København og Aalborg.

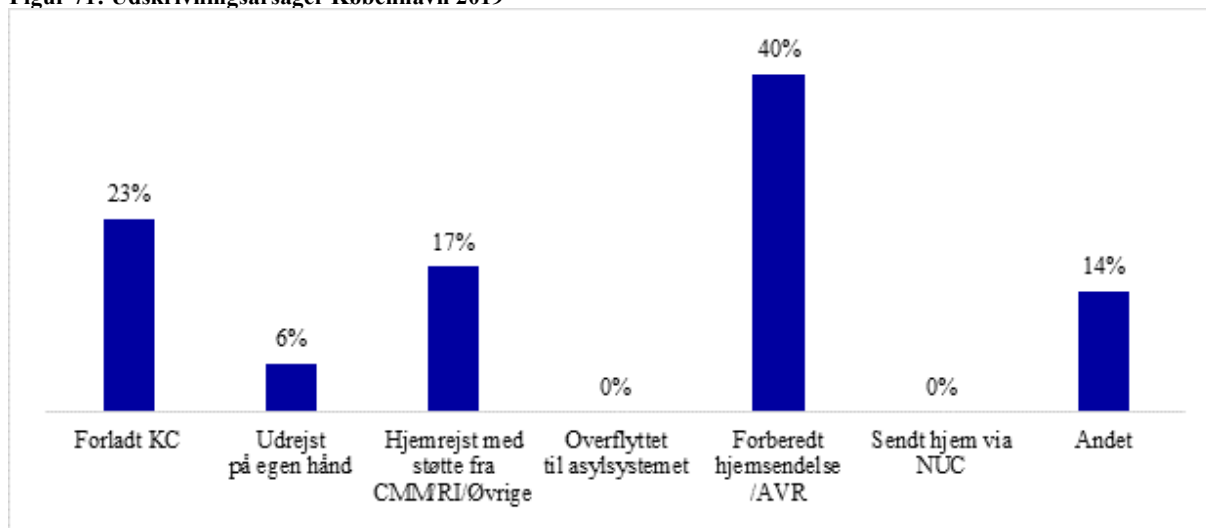
Tallene fra 2019 viser, at kvinderne i både København og Aalborg i gennemsnit opholder sig længere på krisecentrene end de 30 dage, der omtales som "refleksionsperioden".

Efter de første 30 dages refleksionsperiode er der mulighed for forlængelse i samlet op til 120 dage, hvis kvinden samarbejder om at vende tilbage til sit hjemland. Som figur 7 og 8 viser herunder, er RI København og Aalborg lykkedes godt med at bistå med sidstnævnte. 62 pct.⁷ af udskrivningerne i København skyldes, at kvinden enten er rejst tilbage til sit hjemland eller indgået en aftale om forberedt hjemsendelse, mens tallet for Aalborg er 57 pct. Dette er relativt højt sammenlignet med fx data fra

⁷ Kategorierne "udrejst på egen hånd", "hjemrejst med støtte fra CMM/RI/Øvrige" og "forberedt hjemsendelse/AVR"

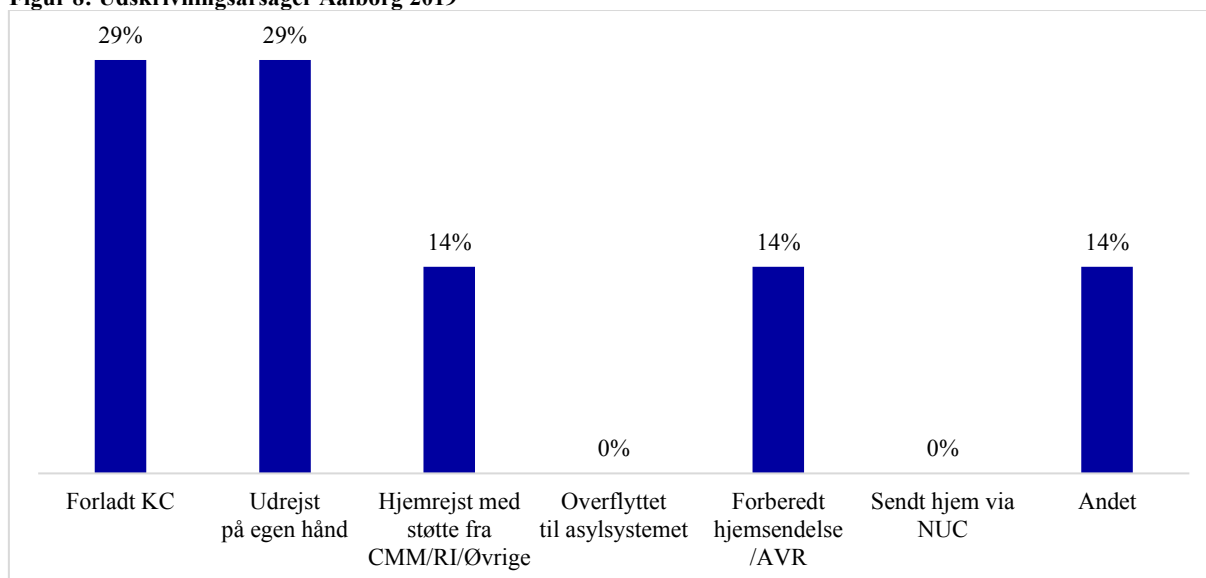
Socialstyrelsen i 2017, hvor tallet var 51 pct.⁸ Tallet er dog ikke helt sammenlignelige, men det peger på, at relativt mange har taget imod tilbuddene om hjemsendelse i den seneste periode.

Figur 71: Udskrivningsårsager København 2019



Kilde: Reden International, (n = 35). Note: Tallene angiver antallet af kvinder, der er blevet udskrevet fra krisecenteret. Der tages forbehold for, at der kan være kvinder, som ikke er blevet registreret. Forkortelsen "AVR" dækker over "Assisted Voluntary Return", hvor der ydes hjælp til en frivillig hjemsendelse. Forkortelsen "NUC" står for Rigspolitiets Nationale Udlændingecenter.

Figur 8: Udskrivningsårsager Aalborg 2019



Kilde: Reden International, (n=7). Note: Tallene angiver antallet af kvinder, der er blevet udskrevet fra krisecenteret. Der tages forbehold for, at der kan være kvinder, som ikke er blevet registreret.

Meget tyder på, at fastholdelsen indtil hjemsendelse primært hænger sammen med ændringen i sammensætningen af målgruppen, som nu rummer langt flere thailandske kvinder end nigerianske:

⁸ Socialstyrelsen, 2017: Statistik 2017 - Ofre for Menneskehandel i Danmark.

Modsat de thailandske kvinder, er de nigerianske kvinder nemlig gennemsnitligt mindre motiverede for at rejse hjem, da de ofte har investeret mere i rejsen, har større gæld til bagmændene i både Europa og hjemlandet, oplever større pres fra familien, samt har ringere muligheder i hjemlandet (se afsnit 5.1.2.). Herudover peger data på, at de ansatte i RI spiller en rolle for kvindernes fastholdelse: Kvinderne udtrykker generelt, at de er meget glade for den hjælp, de modtager af RI's medarbejdere:

De er bare så søde, og de vil gerne høre, hvordan man har det. Jeg har aldrig mødt nogen, der er så søde (...). De er så rare, når de kommer her og tager tid væk fra deres familier for at være sammen med os. Jeg vil gerne være mere som dem. (Kvinde, Aalborg)

Figur 7 og 8 viser dog også, at der stadigvæk er kvinder, som forlader krisecentrene:

Vi har haft to, der forlod krisecenteret før tid. Det var to unge kvinder, der havde travlt med at komme ud og tjene penge til bagmændene. De havde ikke motivationen til at være her. Den ene kvinde var her i ni timer. En anden havde vi boende her rimelig længe, vi var i gang med at forberede hjemsendelse. Vi havde købt kuffert og afskedsgaver, men så smuttede hun lige pludselig en nat. Vi har intet hørt fra hende. Hun var omkring 18 år. (Leder, Aalborg)

Ovenstående pointe går igen i flere af de andre interview, hvor det påpeges, at kvindernes motivation er afgørende for, hvorvidt de bliver i tilbuddet. Kvindernes samlede situation kan dog gøre det umuligt reelt at arbejde med motivationen for hjemrejse. Nogle kvinder er for eksempel lige ankommet til Danmark efter en lang og farefuld rejse og er nu fulde af håb og med stor gæld. De er måske blevet taget i en politirazzia og har derfor ikke selv valgt at komme til RI. De bliver måske udsat for trusler fra bagmænd og pres fra hjemlandet. I de tilfælde er det meget vanskeligt at motivere kvinderne til at blive i indsatsen og samarbejde om hjemsendelse. I og med at sammensætningen af målgruppen i dag (2020) i højere grad består af thailandske kvinder som, har en anden tilgang til at få hjælp sammenholdt med de nigerianske kvinder (se også afsnit 5.1), er tilbuddene under handlingsplanen blevet mere attraktive og der kan således arbejdes mere målrettet med motivationen.

Sammenfattende viser nærværende afsnit således, at kvinderne i gennemsnit opholder sig længere på krisecentrene end de første 30 dages refleksionsperiode, men at den gennemsnitlige opholdslængde er faldet fra 2018 til 2019. Slutteligt viser afsnittet, at der stadigvæk er kvinder, som forlader krisecentrene, men at RI har bistået med at motivere over halvdelen af de indkvarterede kvinder til at vende hjem til deres hjemland og starte deres liv på ny.

4. Administrative konsekvenser

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

4.1 Brug af alternative indkvarteringspladser

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

4.1.1 Visitationskriterier

Tilbuddene i Aalborg og København er grundlæggende ens i forhold til normering, metoder osv. På den baggrund er visitationskriterierne primært ens og dækker kvinder og transpersoner, som er blevet vurderet handlet af Udlændingestyrelsen eller CMM, samt personer hvor der kan være indikatorer på menneskehandel og derfor skal udredes under deres ophold på krisecentret. RI kan derudover ikke rumme personer med svære psykiske vanskeligheder (for eksempel aktive selvmordstanker) eller ubehandlet misbrug med den gældende normering og fysiske rammer.

De to steder har nogle forskelle, som giver mulighed for, at tilbuddene kan supplere hinanden, så nogle kvinder kan visiteres til Aalborg, selv om de ikke kan visiteres til København – og omvendt:

- *Fysiske rammer:* Aalborg er mindre, dvs. der er mere ro på stedet. Der kan tilbydes eneværelse.
- *Geografi og sikkerhed:* Det kan være en fordel, at kvinderne skilles fra andre kvinder, som de kender eller fra deres netværk. Krisecentret i Aalborg er ubemandet om aftenen, om natten og enkelte tidspunkter i weekenden, hvorfor kvinder med et udtalt beskyttelsesbehov ikke kan indkvarteres på krisecentret. Ligeledes skal kvinderne være i stand til at klare sig uden personale i disse tidsrum. I starten af en kvindes indskrivning, sættes der en nattevagt ind i en periode. Krisecentret i København har døgndækning, som sker via samarbejde med KFUKs Sociale Arbejdes Krisecenter.

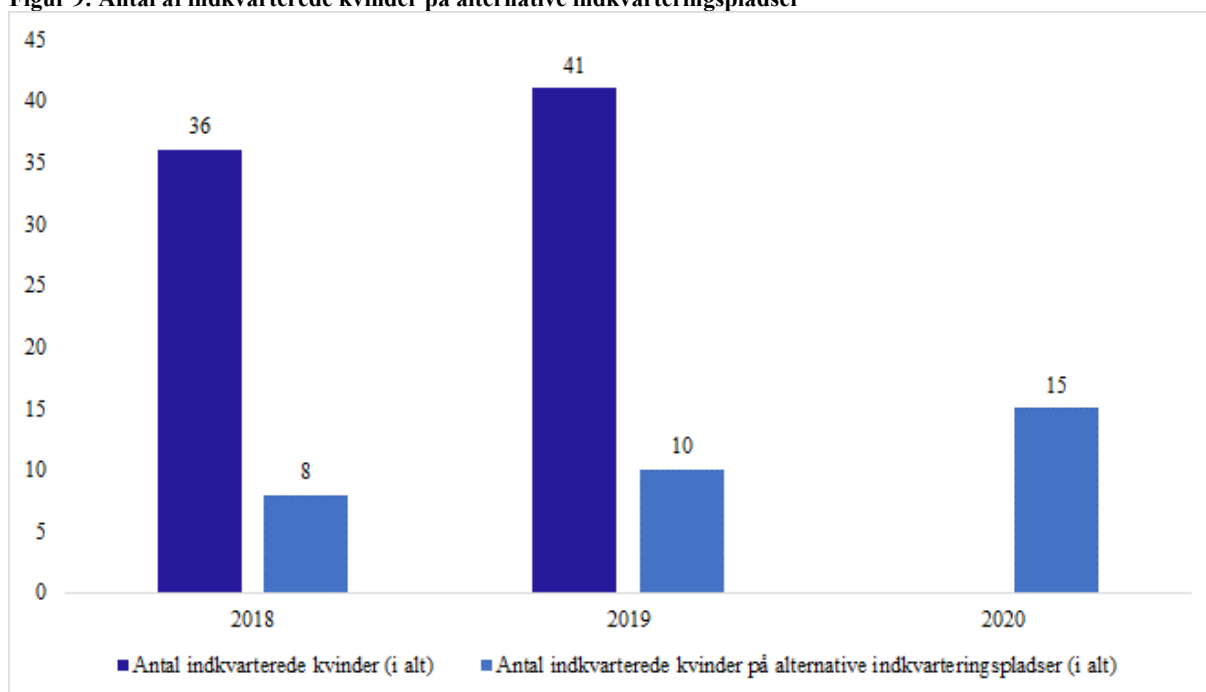
4.1.2 Anvendelse af alternative indkvarteringspladser i perioden

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

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

Data for de tre år viser, at antallet af alternative indkvarteringspladser er steget lidt fra 2018 til 2019 (se figur 9 herunder). I figuren kan man se, at der i 2018 var otte kvinder indkvarteret på alternative indkvarteringspladser, mens tallet for 2019 var 10 kvinder. Den procentvise forskel vidner om, at der er tale om en lille stigning i brugen af alternative indkvarteringspladser: Således var 22 pct. af kvinderne indkvarteret på alternative pladser i 2018, mens det i 2019 var 24 pct. af kvinderne, der var indkvarteret uden for RI's krisecentre. Kigger man dernæst på 2020 viser figuren, at der er sket en større stigning i brugen af alternative pladser fra hhv. otte og 10 i de to foregående år til 15 i de første fem måneder af indeværende år. I og med at figuren kun viser data fra de første måneder af 2020, vurderes det, at der er tale om en betydelig stigning i brugen af alternative indkvarteringspladser. En pointe, der ligeledes går igen i de kvalitative interview.

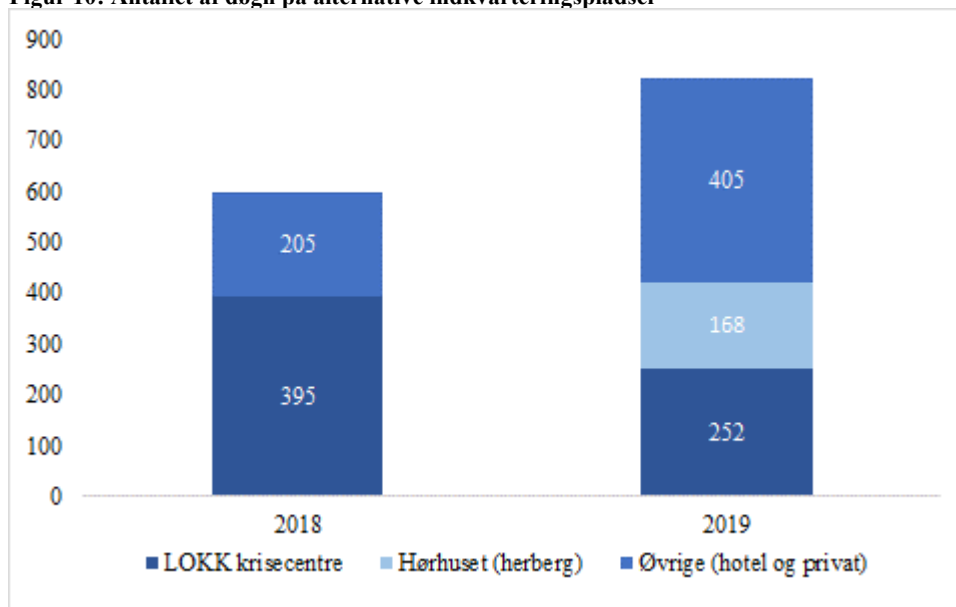
Figur 9: Antal af indkvarterede kvinder på alternative indkvarteringspladser



Kilde: CMM. Note: Opgørelsen er foretaget manuelt af CMM. Der bør tages højde for mindre uoverensstemmelser. Data i figuren omhandler kvinder og transpersoner over 18 år, som vurderes handlede og som er placeret på alternativ indkvartering. Vi har ikke data på hvor mange kvinder der er i alt i 2020, kun antallet af kvinder, som er på alternative indkvarteringspladser.

Figur 10 herunder viser antallet af døgn på alternative indkvarteringspladser i henholdsvis 2018 og 2019 samt hvilken type pladser, der er tale om. Det ses, at der er anvendt en del flere døgn i alt i 2019 sammenlignet med 2018. Der er anvendt færre døgnpladser på LOKK krisecentre, men flere på et herberg og på øvrige pladser, som dækker over hotel og privat indkvartering. Der er ikke tal med for 2020 i figuren, men vi har fået oplyst, at der i de første fem måneder af 2020 var 445 døgn på alternative indkvarteringspladser, hvilket afspejler en fortsat stigning, når man tager højde for, at det kun drejer sig om en del af året.

Figur 10: Antallet af døgn på alternative indkvarteringspladser



Kilde: CMM.

Samlet set peger analysen på, at brugen af alternativ indkvartering er steget fra 2018-2019, mens der ses en yderligere stigning i 2020.

Et forhold som fremmer, at alternativ indkvartering anvendes i mindre grad end det ellers ville, er, at implementeringen af den spredte indkvarteringsmodel gør det muligt at udvide RI's tilbud til kvinderne. For eksempel har CMM indgået en særtaftale med RI Aalborg, der handler om, at krisecenteret kan få lov at indkvartere kvinder med børn:

Der har været et lille barn indkvarteret i Aalborg – det har vi været utrolig glade for. Jeg tænker ikke, det havde været en mulighed i København. (Leder, CMM)

Den spredte indkvarteringsmodel har muliggjort at man kunne lave en særtaftale om denne kvinde i RI Aalborg. Alternativt skulle ville hun højst sandsynligt forblive indkvarteret på asylcenteret med sit barn, fordi RI København ikke kan rumme denne målgruppe. Med tilbuddet i Aalborg åbner man således op for, at denne sårbare målgruppe i særlige tilfælde får en socialfaglig indsats på indkvarteringsstedet, som har mere fokus på det enkelte individ og vedkommendes trivsel, end der kan tilbydes i asylsystemet.

Andre forhold kan som nævnt være, at sikkerhedssituationen gør det muligt at indkvartere en kvinde i Aalborg, som ikke kunne være i København og omvendt. Dertil kommer, at der er kvinder, som ikke kan rumme indkvartering på dobbeltværelse, som der tilbydes i København – f.eks. hvis de er meget psykisk belastede.

Et forhold, som gør at brugen af alternative indkvarteringspladser alligevel er steget, er, at det samlede antal pladser i RI er faldet fra 12 til 9 i forbindelse med omlægningen. Dermed har der ved flere lejligheder manglet pladser i RI (se afsnit 2.2.). RI og CMM oplever derfor stadigvæk et behov for at

anvende alternative indkvarteringspladser, og dette behov er blevet større i 2020, som forklares af en medarbejder i CMM:

De sidste måneder (vinter 2020) har vi ikke haft pladser nok. Vi har folk indkvarteret på alternative pladser. Det er ikke blevet mindre de sidste par måneder med alternative pladser, det er faktisk blevet mere. (Medarbejder, CMM)

Ovenstående udtalelse stemmer overens med data i figur 9, som viser, at der i de første måneder af 2020 har været behov for at indkvartere 15 kvinder på alternative pladser. Pointerne her hænger desuden sammen med de tendenser, som figur 2 i afsnit 2.2. viser: Nemlig, at der i de første måneder af 2020 har været flere døgn med overbelægning, herunder særligt i Aalborg, hvor der fra 1. januar til og med d. 31. maj 2020 har været 101 døgn med overbelægning. Det svarer til 66 pct. af hele perioden. Behovet for at anvende alternative indkvarteringspladser i det første halvår af 2020 er dermed ikke blevet mindre.

De alternative indkvarteringspladser er ikke specialiserede i forhold til handlede kvinder på samme måde, som den socialfaglige støtte på RI er. Samtidig er det dyrere for CMM at anvende de alternative pladser end pladserne i RI's krisecentre⁹, og alternativ indkvartering har dermed medført øgede omkostninger til indkvartering i CMM, hvilket lægger et pres på deres samlede økonomi. I forlængelse af dette pointerer både medarbejdere fra CMM og RI, at der derfor er et stort behov for at oprette flere indkvarteringspladser i de eksisterende afdelinger eller etablere helt nye indkvarteringssteder.

4.2 Implementering – øgede omkostninger på grund af omlægningen

Beslutningen om at ændre indkvarteringsmodellen gav anledning til store ændringer i RI's organisering. Der skulle startes en ny afdeling op med samme tilbud, målgruppe mv. som i København.

Der var op til beslutningen en periode med usikkerhed, og efter afgørelsen en periode præget af travlhed. Det har også været nødvendigt at fyre medarbejdere i København, da antallet af pladser faldt drastisk. Samtidig skulle drift og økonomi deles op på to steder, og de nye pladser skulle etableres, herunder lokaler, opkvalificering, nye samarbejdsaftaler mv.

Der findes ikke opgørelser over det ressourceforbrug, der er anvendt i omlægningen, men lederen i RI fortæller, at der var en høj intensitet i starten af omlægningen, og at det har krævet mange møder, tilstedeværelse og telefonsamtaler. Implementeringen har således taget meget tid for ledelsen både i København og Aalborg. Det skal samtidigt bemærkes, at der ikke var afsat midler til implementering og etablering af det nye tilbud.

Der er enighed om, at implementeringen – på trods af de nævnte udfordringer – er gået godt. Der er således nu etableret et tilbud, som er relativt selvkørende, og hvor de nødvendige samarbejdsaftaler i Aalborg er etableret.

⁹ Ifølge en ny rapport fra 2019 (SAMFUNDSØKONOMISKE OMKOSTNINGER VED VOLD, Det Kriminalpræventive råd og Rambøll Consulting) er den gennemsnitlige takst for kvindekrisecentre 1.850 kr. pr døgn. Afhængig af udregningsmetode koster priserne på Reden mellem 700 og 1.340 kr. pr. døgn)

4.3 Økonomiske konsekvenser ved omlægningen

Det er begrænset, hvad der findes af data om de økonomiske konsekvenser ved den spredte indkvarteringsmodel.¹⁰ I dette afsnit kommer vi ind på, hvilken betydning omlægningen har haft for de ressourcer, der anvendes til indsatsen af hhv. CMM og RI.

De økonomiske konsekvenser i forbindelse med CMM's rådgivning var et opmærksomhedspunkt i forbindelse med omlægningen. CMM har ikke medarbejdere i Aalborg, og det er dermed de socialfaglige medarbejdere i Århus, som varetager rådgivningen af kvinderne i Aalborg. Dette fører til en længere transporttid end før, hvor alle kvinder blev rådgivet af CMM's socialfaglige medarbejdere i København.

Der findes ikke historiske data for tidsforbruget til samtaler. Vi kan dermed ikke sige, om tidsforbruget (og dermed omkostningerne) er steget eller faldet – og hvor meget.

Tabellen nedenfor viser antallet af samtaler i henholdsvis København og Aalborg, og hvor lang tid CMM's medarbejderne har anvendt inkl. transport. Der skal dog gøres opmærksom på, at der er tale om anslået tidsforbrug i København, hvorfor tallene er usikre. Men der ses et mønster af, at der anvendes mere tid pr. samtale i Aalborg, hvilket antagelig skyldes transporttiden.

Rådgivning CMM	København	Aalborg
Antal samtaler	170	27
Antal timer (inkl. transport)	425	135
Timer pr. samtale	2,5	5

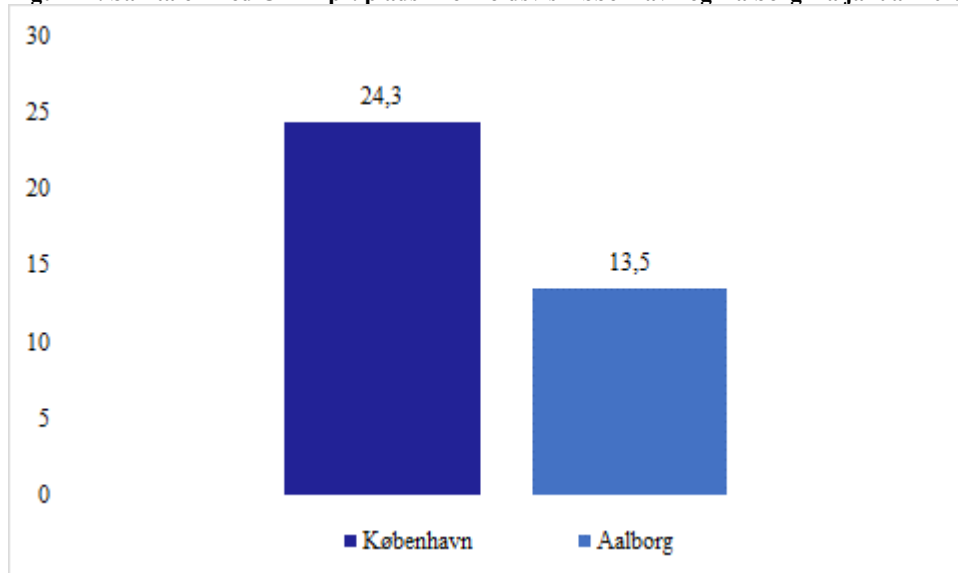
At der er øget transporttid forbundet med samtalerne i Aalborg, bekræftes af medarbejderne. Men samtidig gøres der tiltag for at minimere denne udfordring:

- Der planlægges flere samtaler på samme dag for at bruge tiden effektivt
- RI Aalborgs medarbejder er med til samtalerne og kan dermed følge op, hvilket gør samtalerne mere effektive

Når man ser på, hvor mange samtaler CMM har afholdt i forhold til, hvor mange pladser der er i henholdsvis Aalborg og København, ses det, at der er stor forskel mellem krisecentrene. Der afholdes væsentligt flere samtaler i København, hvilket kan ses i figur 11 nedenfor. Det ses, at der er afholdt 24,3 samtaler i København for hver af de syv pladser i perioden fra januar 2019 til marts 2020. Det tilsvarende tal for Aalborg er 13,5. Hvis der tages højde for, at belægningen har været højere i Aalborg, bliver forskellen større, og hvis der tages højde for antallet af forskellige kvinder i Aalborg, bliver forskellen mindre.

¹⁰ CMM har oplyst, at de har data over økonomiske konsekvenser ved den stigning i omfanget af alternativ indkvartering, der er sket i 2020, men det indgår ikke i nærværende evaluering

Figur 11: Samtaler med CMM pr. plads i henholdsvis København og Aalborg fra januar 2019 til marts 2020



Kilde: CMM.

Det tætte samarbejde mellem CMM og RI Aalborg (som beskrevet i afsnit 2.1.3) samt det faktum, at en enkelt kvinde har været indkvarteret i mere end et år, har betydning for, at CMM afholder relativt færre samtaler i Aalborg. Eksempelvis er den omtalte kvinde herover asylansøger, hvilket betyder, at det ikke har været relevant for CMM at holde samtaler med kvinden om forberedt hjemsendelse før, asylsagen var afgjort. Både CMM og RI beskriver, at medarbejdere i krisecenteret i Aalborg nogle gange tager opgaver, som aflaster CMM. Det kan for eksempel være at færdiggøre udfyldelsen af et skema med kvinden eller at tage med til et møde med en advokat:

Grunden til, at det ikke er blevet så svært, som vi frygtede, er, at vi har sådan et godt samarbejde med dem i Aalborg. De løser nogle af de opgaver, som vi ellers ville lave – der er de meget hjælpsomme og dygtige. (Leder, CMM)

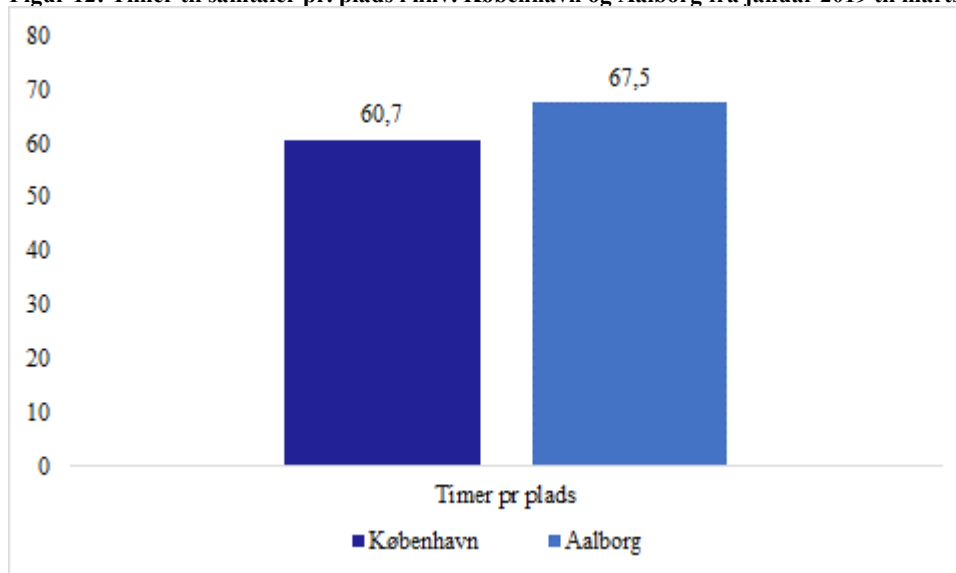
Udover at det sparer ressourcer, anfører RI's medarbejdere, at det kan give god socialfaglig mening, at flere opgaver varetages af RI, fordi de kender kvinderne bedst.

Også i København er medarbejderne fra RI oftest med til samtalerne med CMM og kan følge op, men det sker ikke i samme omfang som i Aalborg. Dette billede bekræftes også i registreringerne af RI's rådgivninger, hvor det ses, at der foretages relativt mange i Aalborg i forhold til, at der kun er to pladser (se figur 3 i afsnit 2.3). Samarbejdet og rollefordelingen mellem CMM og RI fungerer således lidt forskelligt i de to byer.

Hvis man sammenholder antallet af samtaler med tidsforbrug pr. samtale, hvilket kan ses i nedenstående figur 12, så er det nogenlunde samme tid, der anvendes i forhold til antallet af pladser i de to byer. I København er det 60,7 timer pr. plads, der anvendes, mens det i Aalborg er 67,5 timer. Da tallene er usikre og desuden svære at sammenligne, da de bygger på et spinkelt datagrundlag (særligt rådgivning ifm. de to pladser i Aalborg kan være meget afhængig af, hvem der tilfældigvis bor der i perioden), må

det konkluderes, at der ikke er sket en mærkbar ændring i CMM's omkostninger forbundet med omlægningen.

Figur 12: Timer til samtaler pr. plads i hhv. København og Aalborg fra januar 2019 til marts 2020



Kilde: CMM.

For RI har den spredte indkvarteringsmodel ført til, at der nu er to økonomier, to ledelser osv. Der er nogle faste udgifter i København, som ikke er faldet ved omlægningen. Derfor er der i den spredte indkvarteringsmodel kun ni pladser, hvor der med samme økonomi kunne have været ti, hvis de var samlet. Derudover fortæller lederen af RI, at det er marginalt, hvad de har af meromkostninger ift. den daglige drift af den nye model, nu hvor den er velimplementeret. Hun forklarer, at ”det skyldes, at vi har en uformel organisation. Vi kan gøre tingene rimelig flydende og u-bureaukratisk.”

Fælles for både RI og CMM er, at de har formået at finde nogle løsninger, der gør, at driften af den spredte indkvarteringsmodel kan fungere økonomisk. Den økonomiske ramme gav mulighed for enten ti pladser i København eller ni i en spredt model. Dermed er ”prisen” for en geografisk spredt model altså én krisecenterplads.

RI og CMM er udfordrede på antallet af pladser, og dertil kommer, at alternative indkvarteringspladser er dyrere end de faste pladser i RI. Mere om de alternative indkvarteringspladser kan læses i afsnit 4.1. Både CMM og RI gør desuden opmærksom på, at den ændrede sammensætning af de indkvarterede kvinder særligt i forhold til nationalitet og motivation (hvilket beskrives i afsnit 5.1) med flere thailandske kvinder udfordrer dem økonomisk, da disse kvinder ofte ikke taler engelsk, og der derfor er brug for meget tolkebistand.

5. Kontekstfaktorer

Der er en lang række kontekstfaktorer, som har betydning for, hvor godt indsatsen lykkes. Vi har i denne midtvejsevaluering primært fokus på målgruppen, da denne vurderes at have afgørende betydning for indsatsen. Derudover berører vi holdningen til modellen blandt medarbejdere i RI og CMM, de geografiske forskelle samt det faktum, at der er færre pladser generelt end tidligere.

5.1 En dynamisk målgruppe

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

5.1.1 Sammensætningen af kvinderne før implementeringen af den spredte indkvarteringsmodel

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

5.1.2 Sammensætningen af kvinderne efter implementeringen af den spredte indkvarteringsmodel

Efter implementeringen af indkvarteringsmodellen i Aalborg har man i RI og CMM oplevet, at antallet af nigerianske kvinder på krisecentrene er faldet, mens antallet af kvinder med andre nationaliteter er steget. I Aalborg har man således haft indkvarteret kvinder fra bl.a. Sydamerika og Østeuropa og forskellige afrikanske lande, mens man i København har haft en stor andel af thailandske kvinder indkvarteret det seneste år. Særligt i RI København oplever personalet, at ændringerne i kvindernes nationalitet har haft en betydning for fastholdelsen af kvinderne på krisecentrene:

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

Ændringerne i sammensætningen det seneste års tid skyldes ifølge medarbejdere fra RI ikke ændringer i gadebilledet, men derimod bl.a. politiets skiftende fokus, hvilket særligt påvirker de thailandske kvinder:

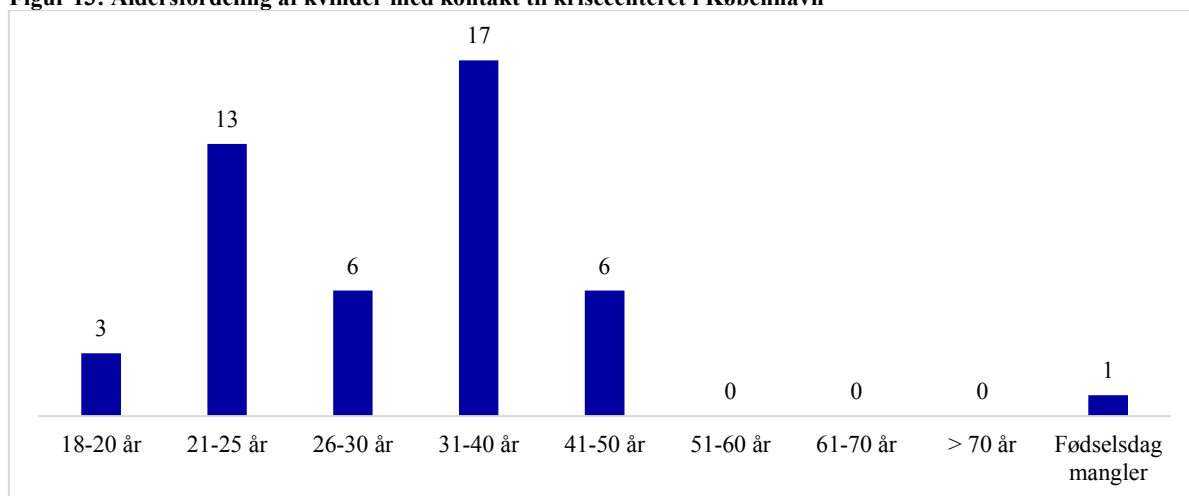
De thailandske kvinder holder til på klinikker, som typisk har åbent i dagtimerne, hvor der er flere ressourcer for politiet at gøre godt med (...). Derudover bruger de thailandske kvinder også meget annoncer på nettet, hvorfor de er nemmere at finde sammenlignet med de nigerianske kvinder. (Politibetjent, København)

Stigningen i antallet af thailandske kvinder på krisecentre synes at skyldes flere faktorer. CMM fortæller, at meget tyder på, at der er færre nigerianske kvinder i Danmark i forhold til tidligere. Politiet har ikke ændret markant på deres praksis, men Københavns Politi fortæller, at de i det seneste års tid har haft et mindre fokus på Istedgade, hvor de nigerianske kvinder primært arbejder. Samtidig har CMM og politiet gennem flere år arbejdet på at få identificeret flere thailandske ofre for menneskehandel på klinikker. Tilsammen tyder noget altså på, at kombinationen af ovenstående har medført dén ændring i sammensætningen af kvinderne, som medarbejderne i RI og CMM beskriver.

5.1.3 Målgruppens karakteristika

I figur 13 herunder fremgår alderen på de kvinder, der benytter sig af krisecenteret i København. Ud fra figuren ses det, at størstedelen af kvinderne med kontakt til krisecenteret er i alderskategorien 31-40 år (37 pct.). Herudover fremgår det af figuren, at de ældste kvinder er mellem 41-50 år (16 pct.), mens kun 7 pct. af kvinderne kan placeres i den yngste alderskategori (18-20 år). Figuren tegner desuden et billede af, at 78 pct. af kvinderne er mellem 21-40 år, hvilket vidner om, at målgruppen er i den yngre ende af alderspekteret.

Figur 13: Aldersfordeling af kvinder med kontakt til krisecenteret i København

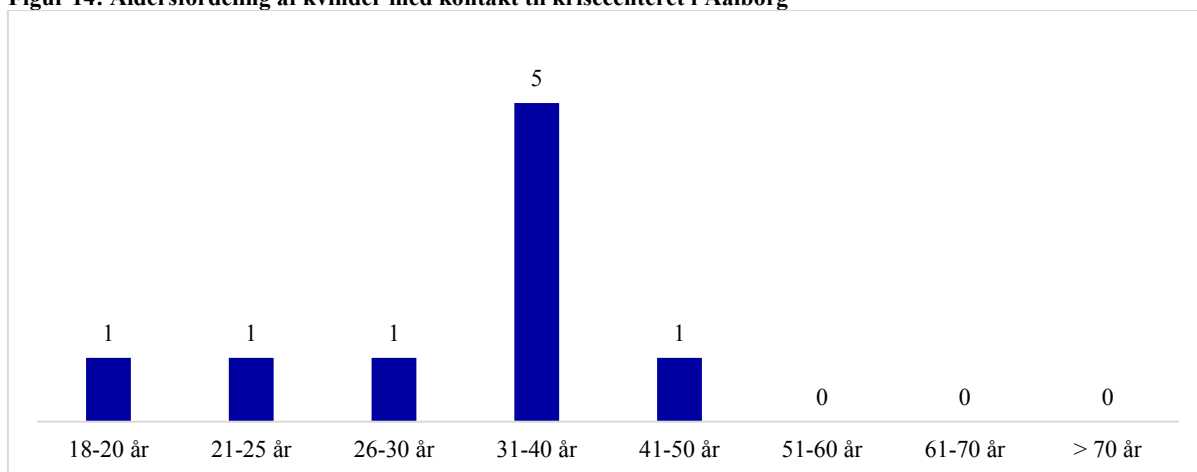


Kilde: Reden International, (n=46). Note: Data er fra 2019.

I figur 14 herunder fremgår alderen på de kvinder, der omvendt benytter sig af krisecenteret i Aalborg. Som det ligeledes er tilfældet i København, er størstedelen af kvinderne, der er i kontakt med krisecenteret i Aalborg, i alderskategorien 31-40 år (56 pct.). Tilsvarende er den ældste i målgruppen

mellem 41-50 år, mens den yngste er mellem 18-20 år. Figuren viser herudover, at der i Aalborg er en mere ligelig fordeling af kvinderne på tværs af de resterende alderskategorier, men at målgruppen stadigvæk er i den yngre ende af alderspekteret, som det ligeledes er tilfældet i København.

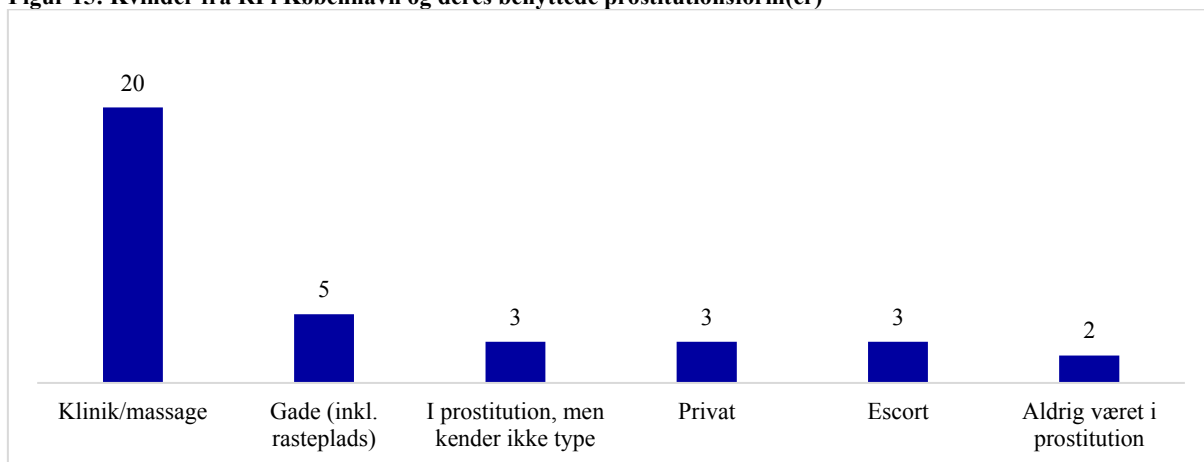
Figur 14: Aldersfordeling af kvinder med kontakt til krisecenteret i Aalborg



Kilde: Reden international, (n=7). Note: Data er fra 2019.

I figur 15 herunder fremgår en oversigt over de prostitutionsformer, som kvinderne i RI København har været i.

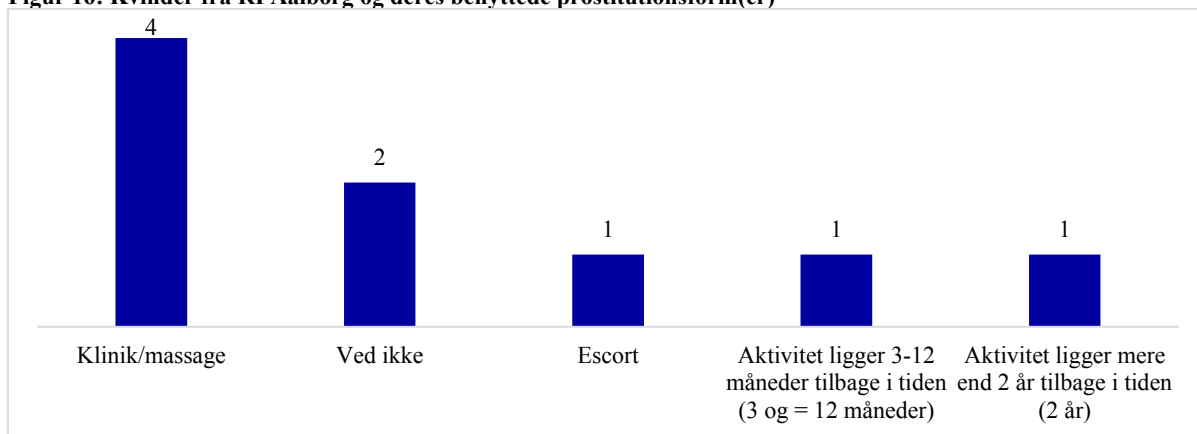
Figur 15: Kvinder fra RI i København og deres benyttede prostitutionsform(er)



Kilde: Reden International. Note: N er ukendt, da det har været muligt at angive mere end én prostitutionsform. Data er fra 2019.

Her er det bemærkelsesværdigt, at klinikker, herunder massageklinikker, er den prostitutionsform, der er mest anvendt blandt kvinderne i København. Det hænger til dels sammen med billedet af, at politiets fokus i højere grad er på klinikkerne. I Aalborg er det ligeledes klinikker, som er den mest anvendte prostitutionsform blandt kvinderne (se figur 16 herunder). Det skal dog bemærkes, at svarkategorierne er anderledes i denne figur.

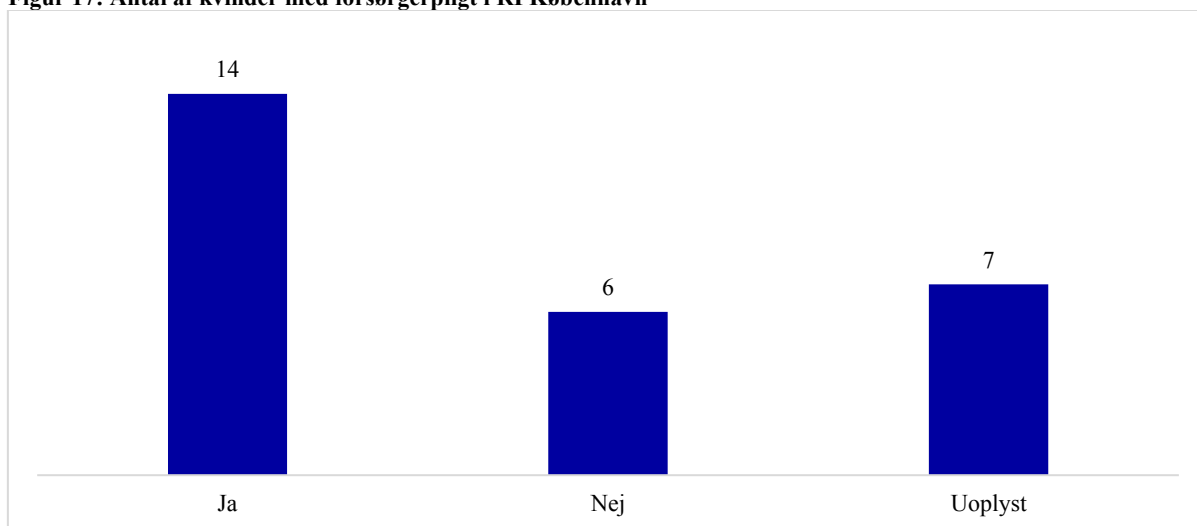
Figur 16: Kvinder fra RI Aalborg og deres benyttede prostitutionsform(er)



Kilde: Reden international. Note: N er ukendt, da det har været muligt at angive mere end én prostitutionsform. Data er fra 2019.

Et andet karakteristika, som giver et billede af målgruppen, er, hvorvidt kvinderne i hhv. København og Aalborg har forsørgerpligt over børn. I figur 17 herunder fremgår antallet af kvinder med forsørgerpligt på krisecenteret i København.

Figur 17: Antal af kvinder med forsørgerpligt i RI København

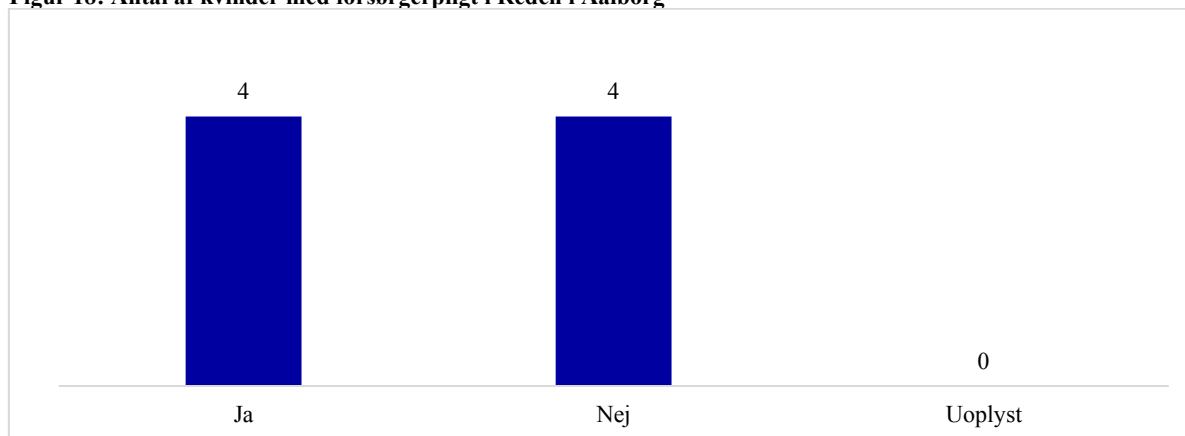


Kilde: Reden International, (n=27). Data er fra 2019.

Som det ses i figuren, har de fleste af kvinderne forsørgerpligt (52 pct.), mens 22 pct. af kvinderne ikke har. Det bør dog bemærkes, at 26 pct. af de adspurgte kvinder ikke har oplyst, om de har forsørgerpligt eller ej.

I figur 18 herunder fremgår antallet af kvinder med og uden forsørgerpligt i Aalborg. Som det ses i figuren, er der en ligelig fordeling af kvinder med og uden forsørgerpligt. Dermed er der en forskel fra kvinderne i København, hvor størstedelen af disse har forsørgerpligt.

Figur 18: Antal af kvinder med forsørgerpligt i Reden i Aalborg



Kilde: Reden International, (n=8). Data er fra 2019.

5.2 Holdninger til modellen

Der har været nogle bekymringer eller forbehold forbundet med beslutningen om den nye indkvarteringsmodel blandt CMM og RI. Holdningen til modellen har således været et opmærksomhedspunkt som en mulig kontekstfaktor evaluatoren har været opmærksom på. Der har dog fra aktørerne hele tiden været en konstruktiv tilgang til arbejdet med den nye indkvarteringsmodel, og ved evalueringstidspunktet er den generelle holdning til arbejdet positiv.

Kritikken fra RI handlede i høj grad om beslutningsgrundlaget. Beslutningen skete blandt andet på baggrund af en ekstern evaluering, der beskrev tilstedeværelsen af negativ social kontrol i RI København og omfattende trusler rettet mod kvinderne. RI København mente, at fremstillingen af den negative sociale kontrol var overdrevet, og at truslerne i høj grad var digitale og rettet mod familierne i hjemlandet, hvilket betød, at det ikke var af væsentlig betydning, om kvinderne opholdt sig i København eller Aalborg. Desuden var der stor usikkerhed i perioden op til, at beslutningen blev truffet og travlhed efter. Det blev dog også dengang understreget, at man ikke var uenig i beslutningen som sådan.

CMM's forbehold handlede i høj grad om det logistiske, nærmere bestemt om stedet i Aalborg blev for småt, og om de ville skulle bruge for meget transporttid på at gennemføre rådgivning i Aalborg.

De forbehold, som begge parter havde i starten, kunne gå hen og blive en hæmmende faktor for implementeringen af den nye model. Det har dog vist sig ikke at være tilfældet. RI har taget ansvaret på sig og er lykkedes med at implementere indsatsen, så der nu er tale om et velfungerende tilbud både i Aalborg og i København. Samtidig har CMM (sammen med RI Aalborg) fundet løsninger, der har betydet, at det logistiske lykkes rigtig godt.

Ved evalueringstidspunktet er alle aktører positive overfor den nye indkvarteringsmodel. Som det ses af nedenstående citater, opfattes det generelt som succesfuldt, at man har fået denne mulighed for at indkvartere kvinderne i Aalborg med de fordele, som også er nævnt i tidligere kapitler:

Det, der var målet med indkvarteringen i Aalborg, er lykkedes. Logistikken har ikke givet så store udfordringer, som man kunne have frygtet. (Leder, CMM)

Jeg synes positivt om modellen. Jeg synes, at det er godt for kvinderne. Det er godt, at man kan flytte dem rundt, det er godt, at man kan samarbejde med CMM i Aarhus. Det er en fordel for kvinderne at komme herop; her er ro, de kommer væk fra miljøet i København. (Leder, RI Aalborg)

Den nu positive holdning overfor indkvarteringsmodellen betyder, at holdningen blandt ledere og medarbejdere ikke længere vurderes til at være et særligt opmærksomhedspunkt ift. resultaterne af den nye indkvarteringsmodel.

5.3 Geografiske forskelle

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

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

5.4 Færre pladser end tidligere

Det samlede antal pladser er som nævnt skåret ned fra 12 til 9 med mulighed for udvidelse ved spidsbelastninger. Som nævnt var der, uanset hvad, lagt op til at pladserne skulle reduceres, da det ikke var muligt at opretholde det samme niveau af pladser inden for de økonomiske rammer, tilbuddet er underlagt. Reduceringen i antallet af krisecenterpladser har betydning for, om det har kunne lykkes at mindske brugen af alternative indkvarteringspladser, som allerede beskrevet. Samtidig har det presset både RI og CMM på økonomien. Dette vurderes som en hæmmende faktor, og flere faste pladser ville med stor sandsynlighed have positiv betydning for både kvinderne og de administrative konsekvenser, da data viser, at belægningsprocenten samt antal af døgn med overbelægning er steget betydeligt i perioden (2018-2020), herunder særligt i Aalborg.

6. Foreløbig vurdering af den spredte indkvarteringsmodel

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

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

Der var to primære formål med omlægningen af indkvarteringsmodellen:

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

Det første formål ser foreløbig ud til at være lykkedes. Der er enkelte konkrete eksempler på situationer, hvor kvinder er blevet indkvarteret i hhv. Aalborg eller København, fordi det var mere sikkert for dem. Samtidig fortæller begge de interviewede kvinder i Aalborg, at de er glade for at være i Aalborg, fordi de ikke vil være i nærheden af de mennesker, de kender i København. Aktørerne giver udtryk for, at det er en fordel ved indkvarteringsmodellen, at det giver flere forskellige muligheder for indkvartering.

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

Om den øgede skærmming af kvinderne fører til, at færre forlader krisecentret før tid, er svært at sige. I evalueringsperioden er der relativt mange kvinder, der har været i RI i en periode (refleksions- og restitutionsperiode) og derefter er blevet hjemsendt med støtte (forberedt hjemsendelse). Dermed ser det ud til, at flere kvinder tager imod det faste tilbud, som handlingsplanen mod menneskehandel lægger op til. Dette skyldes dog nok snarere, at der har været en anden sammensætning af kvinder på RI, end der tidligere har været. Hvor der tidligere næsten kun var kvinder fra Nigeria, er det nu mere varieret og fx kvinder fra Thailand og Østeuropa fylder mere. Disse kvinder er oftest mere tilbøjelige til at tage imod tilbuddene og mindre tilbøjelige til hurtigt at forlade krisecentret. Nedenstående to citater fra de centrale aktører understreger, at det snarere er sammensætningen af kvinderne end tilbuddet, der har ført til bedre resultater i forhold til at få kvinderne til at blive i tilbuddet:

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

Tilbuddet har ikke ændret sig – men målgruppen passer nu godt til tilbuddet. (Leder, CMM)

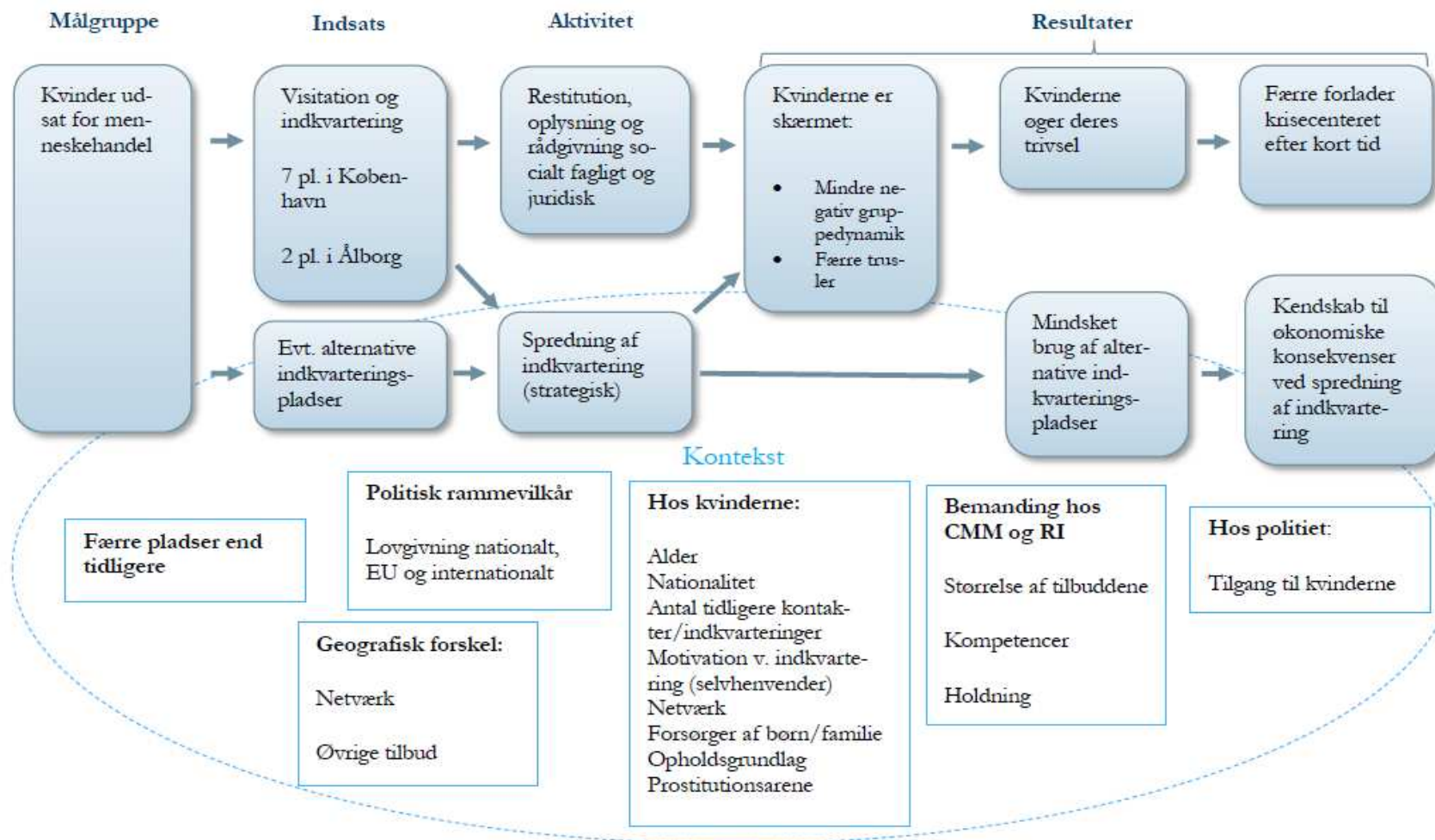
Det andet formål om at mindske brugen af alternative indkvarteringspladser er ikke lykkedes. I 2019 er der – sammenlignet med året før – sket en mindre stigning i anvendelsen af alternative indkvarteringspladser. Dog bør der tages højde for, at det samlede antal af indkvarteringspladser faldt samme år fra 12 til de nuværende 9 pladser. Havde der således været tre ekstra pladser i 2019, som det var tilfældet året før, havde antallet af indkvarterede kvinder på alternative pladser været lavere i 2019, end det var i 2018. Selvom der under den nye indkvarteringsmodel er anvendt lidt flere alternative indkvarteringspladser, har spredningen af pladserne medført en højere grad af fleksibilitet, så nogle kvinder har kunne indkvarteres, som ellers skulle have haft en alternativ plads. Det gælder specifikt en kvinde med et barn, som, grundet en sær aftale, nu kan rummes i Aalborg, men kan også gælde bredere, da der kan være situationer, hvor kvinden helst skal placeres fysisk væk fra netværket. Kigger man omvendt på de første måneder af 2020, viser data, at der er sket en større stigning i brugen af alternative indkvarteringspladser sammenholdt med de to foregående år. CMM oplyser, at dette har været en udfordring, da det har medført øgede omkostninger til indkvartering, som lægger et pres på CMMs samlede økonomi.

Det er vigtigt at understrege, at behovet for at bruge alternative indkvarteringspladser hænger tæt sammen med hvor mange kvinder, der vurderes handlet i perioden, hvilket igen hænger sammen med politiets praksis og prioritering af området. Hvis der er mange kvinder, er de ni pladser i RI ikke tilstrækkelige, og der må derfor findes alternative pladser. Belægningen har, særligt i RI Aalborg, været højere det sidste år end tidligere, og i perioder har dette været en udfordring ifølge aktørerne på området.

Der var bekymring for, at spredningen ville føre til negative økonomiske konsekvenser, særligt i forbindelse med CMM's rådgivning. Selvom den geografisk spredte model reelt set har "kostet" en krisecenterplads, dvs. at der er én mindre plads, end hvis tilbuddet udelukkende havde ligget i København, er meromkostningerne i forbindelse med den daglige drift ikke blevet væsentlige dyrere. Det kan i den forbindelse være relevant at diskutere rollefordelingen mellem CMM og RI, da den reelle rollefordeling ikke altid svarer til den formelle. Vores interviews peger på, at det kan være både socialfagligt og praktisk/økonomisk relevant, at RI påtager sig flere opgaver, også i relation til sagsbehandlingen, fx følgeskab til relevante møder.

Opsummerende vurderer vi, at den nye indkvarteringsmodel foreløbig fungerer godt og ser ud til at virke efter hensigten, dog er behovet for alternativ indkvartering steget, særligt i 2020. Erfaringsgrundlaget er dog indtil videre beskedent, hvilket blandt andet skyldes, at den ene af to pladser i Aalborg i hele perioden har været beboet af samme kvinde.

Bilag A: Forandringsteori



Bilag B: Indsatsområder

Indsatsområde	Definition
Misbrug	<p>Handler om alt, der vedrører kvindens misbrugssituation. Det handler om, hvor indgribende misbruget er i kvindens dagligdag og liv samt kvindens motivation og evne til at arbejde med sit misbrug med henblik på at reducere det. Det gælder misbrug af alle rusmiddeltyper herunder alkohol, narkotika og euforiserende stoffer samt andet afhængighedsmisbrug.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Misbrugscenter er alle steder, der tilbyder misbrugsbehandling, hvad enten det drejer sig om eurofriserende stoffer, alkohol eller hash. - Behandling er både brug af misbrugscenters tilbud, substitutionsbehandling og egen nedtrapning af misbrug uden at være tilknyttet behandlingstilbud. <p>Sidemisbrug er det misbrug, en kvinde måtte have ved siden af sin substitutionsbehandling eller anden misbrugsbehandling, fx en kvinde der får antabus men derudover har et misbrug af hash, eller en kvinde der går i samtaleforløb men stadig sideløbende misbruger.</p>
Fysisk sundhed	<p>Handler om alt, der vedrører kvindens fysiske helbredstilstand. Det handler om, at kvinden er motiveret for at modtage og formår at deltage stabilt i behandling, at kvinden har vaner og rutiner, der understøtter et godt fysisk helbred, og at kvinden selv kan reagere på fysiske symptomer og opsøge lægehjælp, støtte eller praktisk hjælp. Alle sygdomme kan ikke kureres, og det kan derfor også handle om, at hun opnår kompetencer og ressourcer til at leve et for hende tilfredsstillende liv med sygdommen.</p>
Bolig	<p>Bolig handler om alt, der vedrører kvindens boligsituation herunder hendes motivation og evne til at skabe en stabil, permanent og for hende relevant boligmæssig base. Det handler om både de praktiske foranstaltninger med at finde og indrette en bolig, at evne at føre husholdning (indkøb, madlavning og rengøring) og at kunne fastholde sin bolig og kvindens psykiske velbefindende i at være i en bolig. Bolig skal forstås bredt og kan være egen bolig såvel andre boformer fx plejehjemsbolig, ligesom det kan være en midlertidig (værelse på herberg, § 108 mv.) eller permanent (bofællesskab, skæv bolig mv.) boform.</p>
Psykiske lidelser	<p>Handler om alt, der vedrører kvindens psykiske lidelse(r). Psykisk lidelse dækker diagnosticerede og ikkediagnosticerede psykiske lidelser fx bipolar lidelse, borderline, depression, psykoser, selvskaide, personlighedsforstyrrelser, skizofreni og angst, men ikke problemer relateret til alment, dårlig psykisk velbefindende. Det handler om kvindens ønske og evne til at understøtte, at psykiske lidelser kommer under kontrol og ikke indgriber i hverdagen. Det indebærer, at hun er motiveret for at modtage og formår at deltage i behandling med psykiater, psykolog eller anden fagperson, at hun har vaner og rutiner, der støtter et godt psykisk helbred, og at hun er i stand til selv at kunne reagere på symptomer og opsøge hjælp efter behov. Alle lidelser kan ikke kureres, og det handler derfor også om, at hun opnår kompetencer og ressourcer til at leve et for hende tilfredsstillende liv med lidelsen.</p>
Prostitution	<p>Handler om omfanget af kvindens prostitution og hendes adfærd i prostitution. Det handler om kvindens ønske om og evne til at passe på sig selv i prostitution samt at reducere prostitution. Det dækker også, hvordan kvinden opfatter sin prostitution og dets skadevirkninger, og om hun kan se alternativer, der kan opfylde hendes behov og ønsker.</p>

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

Kilde: Reden International

OXFORD RESEARCH

Denmark

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
office@oxfordresearch.dk

Norway

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
post@oxford.no

Sweden

Oxford Research AB
Norrländsgatan 11
111 43 Stockholm
office@oxfordresearch.se

Finland

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a, 6krs.
00100 Helsinki
office@oxfordresearch.fi

Baltics/Riga

Oxford Research Baltics SIA
Kr. Valdemara 23-37, k.2
LV-1010, Riga
info@oxfordresearch.lv

Belgium/Brussels

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