

Til frivillige i Dansk Flygtningehjælp

Oversigt over kommunale kan- og skal-opgaver i forhold til flygtninge og deres familie

INDLEDNING

En del frivillige oplever jævnligt at være i tvivl omkring kommunens forpligtelser i forhold flygtninge og deres familie. Hvilke opgaver **skal** kommunen udføre, og hvilke opgaver er **kan**-opgaver? Tvivlen omkring kommunens forpligtelser kan også hænge sammen med usikkerhed på, hvornår en frivillig borger udfører opgaver, som rettelig burde varetages af kommunen. Andre gange kan tvivlen mere handle om, hvilke rettigheder en flygtning kan påberåbe sig over for en kommune

Derfor denne oversigt, som forhåbentlig kan hjælpe til lidt afklaring. Men husk altid, at vi har de **frivillige rådgivninger**, hvor både frivillige og flygtninge kan søge råd og vejledning.

Der kan ikke laves en udtømmende oversigt over samtlige kommunale opgaver. Denne oversigt beskriver primært kommunale opgaver omkring modtagelse af nye flygtninge og opgaverne i integrationsperioden under integrationsloven, men selv inden for den afgrænsning dækker oversigten ikke samtlige mulige opgaver.

Både kan- og skal-opgaver kan konkret varetages på forskellige måder. Udførelsen af de lovbundne skal-opgaver er ofte forbundet med individuelle, konkrete skøn, og kan-opgaverne er mangfoldige. Der er derfor sjældent en præcis facitliste, man kan slå op i for at afgøre, om en kommune har gjort, hvad den skal eller kan. Det samme gælder spørgsmålet om, hvornår der er tale om en frivilligbaseret aktivitet, og hvornår der er tale om opgaveløsning på kommunal forpligtelse. Det kan være forvirrende, men er samtidig med til at skabe rum for, at frivillige kræfter kan udvikle de aktiviteter, som giver mening i et civilsamfundsperspektiv.

1. KOMMUNALE OPGAVER I INTEGRATIONSPERIODEN

Indkvartering og bolig:

Efter integrationsloven **skal** kommunen anviser en permanent bolig til nyankomne flygtninge, når det er muligt. Ved anvisning af permanente boliger til flygtninge skal kommunen vurdere flygtninges behov i forhold til andre boligsøgendes behov. I denne vurdering indgår kvaliteten af den midlertidige indkvartering og integrationssigtet bag lovens boligregler.

Har kommunen ikke fundet et permanent boligtilbud ved ankomsten i kommunen, **skal** den sørge for midlertidig indkvartering. Har en kommune anvist en permanent bolig, har den opfyldt sin forpligtelse efter integrationsloven, selv om flygtningen takker nej til den anviste bolig. Integrationsloven giver ikke ret til flere boligtilbud at vælge imellem.

Men kommunen **kan** inddrage flygtningen i de kommunale overvejelser omkring en bolig-løsning, inden tilbuddet gives.

Kommunerne må ikke anvise en bolig i de såkaldte ghettoområder. Der er ikke nærmere eksplicitte krav til den permanente boligs kvalitet, indretning og beliggenhed. Heller ikke til en eventuel indkvarteringsløsning. Men – selvfølgelig – skal den anviste bolig være lovlig til beboelse. Herudover skal den anviste boligs husleje være til at betale for flygtningen. Boligen behøver ikke være en selvstændig bolig, og kommunen kan dermed henvise en flygtning til en delebolig som permanent løsning. Ved anvisning til bofællesskab bør kommunen dog tage hensyn til køn, alder m.v. og vurdere, om personen er egnet til at indgå i et fællesskab.

Flygtninge kan søge om boligsikring til den anviste bolig. Anvise kommunen en dyr bolig, hvor huslejen overstiger halvdelen af husstandsindkomsten, **skal** kommunen give fuld boligstøtte efter lov om individuel boligstøtte. Endvidere kan kommunen bevillige "særlig støtte" til høje boligudgifter og/eller til familier med stor forsørgerbyrde. Bemærk dog, at for personer der modtager integrationsydelse, er der et særligt lavere loft over denne ydelse. Bemærk også reglerne om kontanthjælpsloft og 225 timers-regel også gælder for modtagere af integrationsydelse og kan få betydning for både udbetaling af boligsikring og den særlige støtte til boligudgifter.

Kommunal hjælp ved ankomsten?

Der er ingen specificerede regler om, hvordan en kommune mere praktisk skal tage imod, når nye flygtninge ankommer. Nogle kommuner gør meget ud af selve modtagelsen (mad i køleskabet, udstyr, tilstedeværelse med vejledning om boligen, bolig- og lokalområdet etc.), andre kommuner mindre. Nogle kommuner henter i lufthavnen (og er med på rejsen til kommunen), andre gør ikke. Så ved ankomst og modtagelse kan der i praksis være meget forskel på støtten fra henholdsvis kommunale og frivillige kræfter. En eventuel diskussion eller uenighed om, hvad man med rimelighed kan forvente af en kommune her, og hvordan arbejdsfordelingen skal være mellem frivillige og kommunalt ansatte ved ankomsten, kan altså ikke tages ud fra paragraffer. Diskussionen må tages ud fra rimelighed, hensigtsmæssighed, samarbejdsrelationer samt frivilliges lyst og kræfter.

Økonomisk hjælp til etablering i boligen

En flygtning kan få økonomisk hjælp fra kommunen til at dække udgifter ved at anskaffe møbler og andet udstyr til boligen. Det sker efter regler i integrationsloven, kapitel 6 om hjælp i særlige tilfælde, § 35 om enkeltudgifter. Der kan ydes hjælp til rimeligt begrundede udgifter, såfremt udgifterne vil vanskeliggøre den pågældendes (og familiens) muligheder for at klare sig selv i fremtiden. Normalt skal udgiften herudover være uforudset, men det kan der undtages fra, når udgiften er af afgørende betydning for familiens livsførelse.

Flygtninge vil normalt blive undtaget fra dette krav. De har typisk ikke haft mulighed for forudgående opsparring. Økonomisk hjælp til møbler m.v. ydes på grundlag af en konkret individuel vurdering. Mange kommuner har interne retningslinjer med vejledende rådighedsbeløb og lister over hvilke udgifter, der kan ydes hjælp til. Disse retningslinjer må imidlertid ikke betyde, at der undlades en konkret individuel vurdering af flygtningens økonomiske formåen og rimeligheden i en udgift. Den anden vej rundt kan borgeren så heller ikke slå op i en lovbestemt facitliste for, hvor meget og til hvad, der skal ydes støtte. Det er f.eks. ikke lovstridigt at henvise til muligheden for at anskaffe genbrugsmøbler.

Hjælp til betaling af boligindskud og den løbende boligsikring ydes efter reglerne i lov om individuel boligstøtte, hvor der også er et særligt kapitel 11 om lån til betaling af indskud til flygtninge.

Flytning?

En flytning **kan** fortsætte sin deltagelse i et integrationsprogram i en anden kommune, hvis denne kommune godkender at overtage ansvaret for programmet. Den nye kommune **skal** overtage ansvaret, hvis flytningen er af væsentlig betydning for den pågældendes integrationsforløb (læs: nødvendig for at varetage et arbejde), eller hvis særlige personlige forhold taler for det (praksis: skal være tungtvejende hensyn).

Overtages ansvaret for integrationsprogrammet af den nye kommunen, **skal** den også yde evt. forsørgelseshjælp. Den nye kommune **kan**, men er ikke forpligtet til at anvise en ny bolig, hvis flytningen har fået anvist en permanent bolig i fraflytningskommunen.

Hvis tilflytningskommunen ikke vil overtage ansvaret, kan konsekvenserne - udover manglende mulighed for deltagelse i et integrationsprogram - være nedsættelse eller ophør af integrationsydelsen. Tilflytningskommunen **skal** dog fortsat tilbyde danskundervisning.

En kommune kan efter økonomisk behov yde hjælp til flytning, som forbedrer bolig- eller erhvervsforhold. Kommunen kan også yde hjælp til flytning fra en bolig med en boligudgift, der overstiger flygtningens økonomiske formåen (integrationslovens § 39). Ved flytning til en bolig i en anden kommune betales hjælpen af fraflytningskommunen. Det er en forudsætning, at tilflytningskommunen accepterer at overtage integrationsansvaret.

Integrationsprogram, integrationskontrakt og helbredsvurderinger

Integrationslovens regler om integrationsprogrammets varighed, indhold og form samt reglerne om helbredsmæssig vurdering blev ændret i foråret 2016. Der er tale om ganske omfattende ændringer med stærkt fokus på beskæftigelse.

Integrationsprogram og integrationskontrakt:

Kommunen **skal** tilbyde voksne flygtninge og familiesammenførte et integrationsprogram. Programmet er i første omgang etårigt men kan forlænges op til 5 år (efter kommunens overtagelse af integrationsansvaret).

For modtagere af integrationsydelse (se note 1, side 6) skal programmet indeholde både danskuddannelse og beskæftigelsesrettede tilbud. Programmet skal påbegyndes snarest

muligt og senest 1 måned efter kommunens overtagelse af integrationsansvaret. Kommunen skal ikke men **kan** tilbyde mindreårige uledsagede flygtninge et integrationsprogram.

Programmet skal tilrettelægges med henblik på hurtigst mulig ordinær beskæftigelse og selvforsørgelse. Kommunen **skal** så vidt muligt inden for 2 uger og senest ved integrationsprogrammets begyndelse give udlændinge på integrationsydelse et såkaldt virksomhedsrettet tilbud. Virksomhedsrettet tilbud betyder enten virksomhedspraktik eller ansættelse med løntilskud.

For en jobparat udlænding skal virksomhedstilbuddet have et gennemsnitligt omfang på mindst 15 timer om ugen. Varigheden af tilbud om virksomhedspraktik er som udgangspunkt 4 uger for de jobparate og 13 uger for de aktivitetsparate.

Den virksomhedsrettede indsats **skal** være kontinuerlig. For jobparate udlændinge må der maksimalt være 6 uger mellem de virksomhedsrettede tilbud. For aktivitetsparate kan de virksomhedsrettede tilbud omfatte forberedende forløb til virksomhedstilbud. Kommunen kan undlade at give et virksomhedsrettet tilbud, hvis det er åbenbart, at udlændingen ikke er i stand til at deltage i tilbuddet.

Kommunen **skal** vurdere om en udlænding er jobparat eller aktivitetsparat 3 måneder efter overtagelsen af integrationsansvaret. I de første 3 måneder **skal** kommunen anse en udlænding for at være jobparat med mindre det er åbenbart, at den pågældende ikke kan deltage i virksomhedspraktik eller løntilskud.

Inden for den første måned **skal** kommunen i samarbejde med udlændingen udarbejde en såkaldt integrationskontrakt. Kontrakten skal beskrive beskæftigelses- og uddannelsesmål og beskrive tilhørende aktiviteter i integrationsprogrammet. Kontrakten skal herudover angive, hvilken forvaltning i kommunen, der er ansvarlig for at koordinere integrationsindsatsen for den enkelte.

Kommunen **skal** i forbindelse med udarbejdelsen af kontrakten oplyse om mulighederne for at få foretaget en formel vurdering af udlændingens uddannelseskvalifikationer (jf. loven om vurdering af udenlandske uddannelseskvalifikationer m.v.).

Efter den 5-årige periode under integrationsloven skal en eventuelt fortsat indsats gennemføres efter reglerne i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Udgifter ved deltagelse i integrationsprogrammet:

Efter integrationslovens § 23f kan en kommune yde udlændinge hjælp til nærmere bestemte dokumenterede og rimelige udgifter, som skyldes deltagelse i integrationsprogrammet.

De udgifter, der kan dækkes efter integrationslovens § 23f kan være transport, værktøj og arbejdsbeklædning, helt særligt undervisningsmateriale samt egenbetaling ved ophold på højskoler. Kommunen skal i forbindelse med ydelsen af denne hjælp vurdere, om de pågældende har mulighed for selv at afholde udgiften. Vurderingen af egenbetalingsevnen

skal dog ikke foretages, hvis det drejer sig om transportudgifter for udlændinge, der modtager integrationsydelse.

Når reglerne siger individuel konkret vurdering, må en kommune godt have interne vejledende retningslinjer, men de må ikke have en fast facitliste. I praksis er der forskel kommunerne imellem både i forhold dækning af sådanne deltagelsesudgifter og generelt i forhold til ydelse af hjælp ud over integrationsydelse, såkaldt hjælp i særlige tilfælde (integrationslovens kapitel 6: enkeltudgifter, sygebehandling, flytteudgifter m.v.). Der kan klages over sådanne kommunale afgørelser. Men ligesom kommunen ikke må træffe afgørelser ud fra en fast facitliste, kan den anden part, borgeren, heller ikke slå op i en facitliste og der se, om der truffet en korrekt afgørelse. Der **skal** argumenteres konkret ud fra den enkeltes økonomiske situation og udgiftens karakter.

Helbredsmæssig vurdering:

Kommunen **skal** snarest muligt og inden 6 måneder fra overtagelsen af integrationsansvaret tilbyde en helbredsmæssig vurdering (både fysiske og psykiske problemer) til flygtninge, der har fået opholdstilladelse efter udlændingelovens § 8 (kvoteflygtninge/FN-flygtninge).

Til øvrige flygtninge skal der kun gives tilbud om helbredsmæssig vurdering, hvis kommunen efter konkret vurdering skønner, at der er behov for en nærmere afdækning af den pågældendes helbredsforhold.

For familiesammenførte **kan** kommunen efter konkret vurdering beslutte at tilbyde en helbredsmæssig vurdering.

Den enkelte flygtning eller familiesammenførte bestemmer selv, om vedkommende vil tage imod et tilbud om helbredsmæssig vurdering. Tilbuddet skal stå åbent i hele integrationsperioden, selv om flygtningen vælger at sige nej tak i første omgang.

Den helbredsmæssige vurdering skal gennemføres af en læge, og også indeholde vurdering af behovet for videre udredning eller behandling.

2 HJÆLP I FORBINDELSE MED FAMILIESAMMENFØRING

Hjælp til ansøgning om familiesammenføring?

Det står ingen steder i integrationsloven, at kommunerne skal hjælpe med en ansøgning om familiesammenføring (udfylde skemaet etc.). Kommuner har en generel vejledningsforpligtelse, som med god vilje kan udstrækkes til også at omfatte generel vejledning omkring familiesammenføring. Men det er udlændingemyndighederne, dvs. Udlændingestyrelsen, som har den klare vejledningsforpligtelse i forhold til udlændingeloven.

De fleste kommuner hjælper ikke med ansøgningskemaet - og de er heller ikke forpligtet til det. Det kan samtidig være en fordel, at hjælpen ydes af en uafhængig frivillig, fordi en

kommune er forpligtet til at indberette oplysninger med mulig betydning for en familiesammenføringsopholdstilladelse til udlændingestyrelsen.

Det er en ret almindelig opgave for Flygtningehjælpens frivillige rådgivere og andre frivillige at hjælpe rådsøgende igennem skemaet. Frivillige påtager sig under alle omstændigheder ikke en lovbunden kommunal opgave ved at hjælpe med skemaet.

Hjælp til nye familiesammenførte (når tilladelsen er givet)?

Rejsen til Danmark:

Der har tidligere været en mulighed for at få hjælp til betaling af flybilletter ved familiesammenføring til flygtninge i DK. Der har været en særlig statslig bevillingsramme til formålet. Ordningen blev imidlertid afskaffet i marts måned 2016 (via et akstykke i Finansudvalget). Dermed er der ikke længere mulighed for offentlig støtte til rejseudgifter for ægtefæller, der har fået tilladelse til familiesammenføring med flygtninge i Danmark.

Modtagelse og registrering ved ankomsten:

Der er ikke en bastant tidsregel for en kommunes registrering af en ny borger. Det vil normalt kræve lidt tid for en kommune at indkalde og arrangere et møde. Det kan være en god idé, hvis familien selv – når den kender ankomsttidspunktet for en familiesammenført – ”bestiller” en tid hos kommunen. Integrationsprogrammet for den familiesammenførte skal påbegyndes senest 1 måned efter familiesammenføringen.

Bolig ved familiesammenføring?

Der kan være behov for en anden og større bolig end den, der først er blevet anvist til en flygtning, hvis der efterfølgende kommer ægtefælle og børn til landet. Denne situation er imidlertid ikke beskrevet i integrationsloven, og der er ingen angivelse af kommunens boligopgaver i forbindelse med efterfølgende familiesammenføring.

En del kommuner tager højde for situationen og anviser bolig i to omgange, men i andre kommuner kniber det mere. Her kan der som nævnt ikke argumenteres med lovkrav, men må argumenteres med rimelighed og hensigtsmæssighed i forhold til den samlede families behov og integrationsforløb. Selv om kommunen ikke har en beskrevet skal-opgave her, er det både **muligt** og tilladt at anvise en egnet bolig, når hele familien er samlet. Det kan gøres som led i kommunens varetagelse af den almindelige boligsociale opgave.

Udover anvisning af bolig i to omgange kan løsningen også være, at den førstankomne bliver boende i midlertidig indkvartering, indtil hele familien er samlet. Derefter kan der så anvises en permanent bolig, der passer til hele familien. En løsning, der består i at anvise en første bolig, der tager højde for en senere større husstand, vil efter indførelsen af integrationsydelsen kunne rejse store økonomiske problemer for den førstankomne. Flygtninge på integrationsydelse vil ikke kunne betale huslejen i en større bolig.

Økonomisk hjælp til familiesammenførte:

Hvis en familiesammenført til en flygtning ikke har formue eller egen indkomst fra opholdslandet, eller ægtefællen ikke har en erhvervsindkomst som er tilstrækkelig til at forsørge

familien, vil den pågældende have ret til forsørgelseshjælp¹. Der dispenseres jo også normalt fra det sædvanlige forsørgelseskrav, når der er tale om familie til personer med flygtningestatus.

Men forsørgelseshjælp udbetales bagud, normalt tidligst 1 måned efter første henvendelse i kommunen. Det fremgår af lov om aktiv socialpolitik (§13b). Det er ikke sådan, at man mister hjælp i venteperioden, den kommer bare bagud. For personer, der ikke kommer fra en anden forudbetalt ydelse og dermed står uden forsørgelse i venteperioden - og det vil jo typisk gælde familie til flygtninge - kan der udbetales en midlertidig forsørgelsesydelse, en såkaldt engangshjælp. Det fremgår af aktivloven (§25a), at kommunen kan yde en sådan engangshjælp i op til en måned. Engangshjælpen er normalt ikke tilbagebetalingspligtig, selv om den forudbetalte engangshjælp og den bagudtalte efterfølgende forsørgelseshjælp i princippet dækker samme periode. Engangshjælpen baseres i øvrigt på forventet rådighed (altså opfyldelse af rådighedsforpligtelsen).

Som systemet er indrettet, skulle der med andre ord normalt kun være tale om en meget kort periode, hvor familien må sørge for den familiesammenførte.

3. BØRN - INSTITUTION OG SKOLE

Kommunerne **skal** sørge for *daginstitutionspladser*, og dette ansvar løftes ikke ved at bede frivillige medborgere om at passe børn, medens forældre deltager i aktiviteter tilbudt af kommunen – uanset om dette giver mening i en konkret situation. Nogle gange kan pasning af børn være en meningsfyldt frivillig aktivitet, men den kan ikke erstatte kommunens forpligtelse i forhold til at sikre daginstitutionsdækning.

Kommunerne **skal** tilbyde *skolegang* for børn i den skolepligtige alder. Der er ikke angivet en præcis tidsfrist for, hvornår børns skal starte i skole efter ankomsten til Danmark. Men efter dansk lovgivning (og Børnekonventionen) har alle børn ret til skolegang, så det skal ske så hurtigt som overhovedet muligt. Der skal tælles dage og ikke uger eller måneder.

Kommunerne har ikke pligt til at tilbyde *modersmålsundervisning* til andre end EU-borgere, men de **kan** vælge at gøre det.

Der er på grundlag af folkeskolelovgivningen *forskellige* løsningsmuligheder i forhold til kommunernes konkrete tilrettelæggelse af undervisningen, herunder oprettelse af modtageklasser og undervisning i dansk som andetsprog. En ny lov fra foråret 2016 giver endvidere kommunen mulighed for at etablere særlige tilbud om grundskoleundervisning til udenlandske børn og unge. Skoletilbud efter denne lov ligger uden for folkeskolens rammer (timetal, fagrække, kvalifikationskrav til lærere m.v.), men skal stå mål med, hvad der almindelig kræves i folkeskolen.

¹ Om integrationsydelse: I er via Frivillignyt blevet løbende orienteret om ændringer i reglerne for økonomisk hjælp. Vi regner med at kunne udsende et kort sammenfattende papir om økonomisk hjælp til flygtninge og deres familie i løbet af november 2016.

Hvad enten det foregår i folkeskoleregi eller uden for folkeskoleloven skal undervisningen skal altså tilrettelægges med hensyntagen til de særlige behov. Der er imidlertid - heller ikke på dette område - en udtømmende, fast og præcis angivelse af, hvordan kommunerne skal løfte undervisningsopgaven i forhold til børn med flygtningebaggrund og andre tosprogede elever.

4. TOLKNING OG DIGITAL KOMMUNIKATION MED DET OFFENTLIGE?

Der findes ikke en egentlig ret til tolkning for den enkelte flygtning i lovgivningen.

Man kan henvise til de generelle retningslinjer i forvaltningsloven omkring en kommunes vejledningsforpligtelse. En forvaltningsmyndighed skal efter de vejledende retningslinjer sikre sig, at myndigheden er i stand til at forstå borgeren og omvendt. Det kræver efter omstændighederne, at der stilles tolkebistand til rådighed.

Man kan herudover henvise til retssikkerhedsloven på det sociale område (§10), hvorefter en myndighed har pligt til at sørge for, at sager er tilstrækkeligt oplyste. I følge retssikkerhedsloven (§4) er myndighederne ydermere forpligtede til at tilrettelægge arbejdet, så borgeren har mulighed for at medvirke. I vejledningen til retssikkerhedsloven står endelig (punkt 33), at det antages, at forvaltningslovens § 7, som fastsætter, at myndighederne i fornødent omfang har pligt til at give vejledning, også indebærer pligt til at sørge for at betale for tolkebistand, når en person, der henvender sig til myndigheden, ikke behersker det danske sprog tilstrækkeligt godt.

I bekendtgørelse om indledende helbredsundersøgelse af nyankomne flygtninge og familie til flygtninge (BEK nr.979 af 28.6.2016) står der, at samtaler og undersøgelser **skal** gennemføres med den fornødne kvalificerede tolkebistand, og at tolkeopgaven ikke kan overlades til nærmeste familiemedlemmer.

Sundhedslovens § 50 giver adgang til tolkebistand i forbindelse med behandling hos alment praktiserende læge og hos speciallæger samt ved sygehusbehandling.

I forhold til det voksende krav om tvungen *digital kommunikation* med offentlige myndigheder skal man være opmærksom på, at digitaliseringslovgivningen har regler om, at der skal kunne dispenseres fra kravet om digital kommunikation, f.eks. hvis borgeren har sproglige vanskeligheder. Det fremgår også, at kommunen **skal** assistere borgere, der ikke selv kan magte at udfylde digitale ansøgningskemaer etc. Uanset den kommunale pligt til at hjælpe her, kan man selvfølgelig som hjælpsom medborger give en håndsrækning ved den digitale kommunikation.

/Bente Bondebjerg, chefkonsulent og Charlotte Storm, specialkonsulent, Dansk Flygtningehjælp