

NIBR-rapport 2010:13

Susanne Søholt og Arne Holm

Desentraliserte asylmottak og bosetting



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Desentralisert asylmottak og bosetting

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2009:3

**Etterkommere av
innvandrere**
- bolig og bostedsmønster

NIBR-rapport 2009:2

**Etniske minoriteter og
forskjellsbehandling i
leiemarkedet**

Rapportene koster
kr 250,-, og kan bestilles
fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Rapportene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no
Porto kommer i tillegg til
de oppgitte prisene

Susanne Sørholt og Arne Holm

Desentralisert asylmottak og bosetting

NIBR-rapport 2010:13

Tittel:	Desentraliserte asylmottak og bosetting
Forfatter:	Susanne Søholt og Arne Holm
NIBR-rapport:	2010:13
ISSN:	1502-9794
ISBN:	978-82-7071-836-8
Prosjektnummer:	0-2828
Prosjektnavn:	Desentraliserte mottak for asylsøkere, Analyse av mottaksmodellen og mulige konsekvenser for bosetting.
Oppdragsgiver:	Utlendingsdirektoratet, Integrasjons- og mangfoldsdirektoratet, Husbanken.
Prosjektleder:	Susanne Søholt
Referat:	Undersøkelsen belyser hvordan desentraliserte asylmottak fungerer for asylsøkere og for vertskommunene. Undersøkelsen beskriver hva desentraliserte mottak er, omfang og hvordan de fungerer. Dessuten om asylsøkere som bor i denne typen mottak får en integreringsgevinst ved bosetting. Et viktig tema som diskuteres er hvorvidt desentraliserte mottak konkurrerer med kommunen om leieboliger.
Sammendrag:	Norsk og engelsk
Dato:	April 2010
Antall sider:	208
Pris:	Kr 300,-
Utgiver:	Norsk institutt for by- og regionforskning Gaustadalléen 21, 0349 OSLO Telefon: (+47) 22 95 88 00 Telefaks: (+47) 22 60 77 74 E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside:	http://www.nibr.no

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2010

Forord

Desentraliserte asylmottak – en analyse av mottaksmodellen og mulige konsekvenser for bosetting av flyktninger, er tema for denne rapporten. Undersøkelsen er et oppdrag for Utlendingsdirektoratet (UDI), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Husbanken.

Flere aktører har bidratt til at denne undersøkelsen har vært mulig å gjennomføre. Vi vil særlig takke asylsøkere og ansatte i mottak, bosatte flyktninger, kommuner samt driftsoperatører for å ha delt sine erfaringer og synspunkter med oss. Vi vil også takke regionkontorene til IMDi og UDI for å ha bidratt med erfaringer fra sitt ståsted.

Prosjektet har hatt glede av en interessert referansegruppe med representanter fra oppdragsgiverne, Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) og Kommunenes interesseforbund (KS). Deres innsikt og kompetanse i forhold til problemstillingene har vært viktig inspirasjon i arbeidet. Vi takker spesielt hovedoppdragsgiver UDI ved Rolf Angelsen som har bidratt med informasjon og materiale underveis.

På NIBR har prosjektet vært gjennomført av Susanne Søholt (prosjektleder), Arne Holm og Per Medby. Feltarbeidet har vært delt mellom Holm og Søholt. Holm har skrevet kapittel 4 om levekår. Søholt har skrevet kapitlene 1,2, 3, 5 og 6. Medby har gjort statistiske analyser av Leiemarkedsundersøkelsen og bearbeidet registerdata fra UDI. Oppdraget har hatt en finansieringsramme på rundt 4 månedesverk.

Oslo, april 2010

Berit Nordahl
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	5
Figuroversikt	7
Sammendrag	8
Summary	21
1 Innledning og bakgrunn	38
1.1 Hovedproblemstillinger	40
1.2 Perspektiver knyttet til problemstillingene	43
1.2.1 Forholdet mellom desentraliserte asylmottak og boligmarked	43
1.2.2 Mottaksperioden - ”betwixt and between”	45
1.2.3 David og Goliat? – lokalpolitikken og lokalsamfunnets møte med den nasjonale asylpolitikken	48
1.2.4 Foreliggende kunnskap	49
2 Design og metode	52
2.1 Design	52
2.2 Metode	54
2.2.1 Surveyer	54
2.2.2 Leiemarkedsundersøkelsen	55
2.2.3 Feltarbeid i casekommuner med desentraliserte mottak	56
2.2.4 Hvem snakket vi med?	58
2.2.5 Anonymisering	61
2.2.6 Informasjonens kvalitet	61
3 Desentraliserte mottak	63
3.1 Hva er desentraliserte mottak?	63
3.2 Hvor i Norge finner vi asylmottakene?	65
3.3 Omfang av desentraliserte mottak	68

3.4	Desentraliserte mottak – lokal beliggenhet, organisering, boliger og boform	71
3.4.1	Boliger og organisering av beboerne.....	74
3.5	Mottaksbefolkningen.....	76
3.6	Mottakssyklusen.....	81
3.6.1	Driftsoperatørene.....	81
3.6.2	Nyetablering av mottak.....	81
3.6.3	Driftsoperatørenes tilgang til mottaksboliger	84
3.6.4	Vilkår for leie av boliger.....	90
3.6.5	”Pleie” av markedet	90
3.6.6	Reduksjon av mottaksplasser og nedleggelse.....	93
3.7	Oppsummering desentraliserte mottak.....	94
4	Levekår.....	96
4.1	Behovsforståelse - mot en modell for forståelse av levekår i mottak	97
4.2	Krav til mottaksdrift.....	100
4.3	Levekår i mottakene og asylantenes fysiske behov ..	102
4.4	Levekår og boligstandard.....	106
4.4.1	Standard i boligene.....	107
4.4.2	Kommunale tjenester til beboerne	112
4.4.3	Tannlegetjenester	114
4.5	Levekår - sosiale behov	114
4.5.1	Deltakelse i aktiviteter <i>på mottaket</i>	115
4.5.2	Deltakelse i aktiviteter <i>utenfor mottaket</i>	120
4.5.3	Kontakt mellom ansatte og beboere i mottak	123
4.5.4	Lokal kontakt.....	127
4.6	Levekår - selvspekt og selvrealisering.....	131
4.7	Levekår for bosatte flyktninger.....	135
4.7.1	Læring fra mottaksperioden	136
4.8	Oppsummerende kommentarer - levekår i mottak..	140
5	Lokale konsekvenser.....	143
5.1	Kommuner – konsekvenser ved etablering av mottak.....	143
5.2	Mottaksform liten betydning for kommunenes oppfølging av <i>asylsøkerne</i>	146
5.2.1	Kommunen som driftsoperatør – alt på en hånd ...	148
5.3	Desentraliserte mottak - konsekvenser for kommunenes oppfølging av <i>bosatte flyktninger</i>	149
5.4	Desentraliserte mottak, kommunalt boligarbeid og lokale leiemarkeder	152

5.4.1	Leieboliger i de lokale boligmarkedene.....	153
5.4.2	Omfang av kommunale boliger i de ni utvalgte kommunene	154
5.4.3	Boliger til bosetting av flyktninger.....	156
5.4.4	Bosetting av flyktninger i de ni utvalgte kommunene	159
5.4.5	Kommuner og driftsoperatører – konkurrenter i det samme markedet?.....	162
5.4.6	Mottaket presser prisene i leiemarkedet	165
5.4.7	Kommunale initiativ for å styrke egen posisjon i det lokale leiemarkedet.....	168
5.4.8	Gjennomstrømning i kommunale boliger og bosetting av flyktninger – to sider av samme sak	169
5.4.9	Rammebetingelser som påvirker kommunenes tilgang til boliger til flyktninger	170
5.5	Konsekvenser for nabolag og lokalsamfunn.....	173
5.5.1	På vei mot et mer flerkulturelt samfunn lokalt.....	176
6	Konklusjoner og konsekvenser	179
6.1	Hovedfunn – konsekvenser for lokale boligmarkeder og kommunenes boligsosiale arbeid.....	179
6.2	Hovedfunn - levekår i desentraliserte mottak – en vei til integrasjon	183
6.3	Hovedfunn - konsekvenser for vertskommuner og lokalsamfunn.....	187
6.4	Desentraliserte mottak og bosetting av flyktninger – praksiser som virker.....	190
6.5	Totalvurdering.....	191
	Anbefalinger	193
	Vedlegg 1	198

Tabelloversikt

Tabell 2.1	<i>Informanter i mottak fordelt på alder og kjønn. Antall.</i>	59
Tabell 2.2	<i>Informanter blant bosatte flyktninger fordelt på alder og kjønn. Antall.</i>	60
Tabell 3.1	<i>Prosent kommuner med asylmottak etter antall innbyggere i kommunene. 2008.</i>	66
Tabell 3.2	<i>Prosent kommuner med asylmottak etter sentralitet. 2008.</i> ..	67
Tabell 3.3	<i>Sentralitet for de 9 utvalgte casekommunene</i>	68
Tabell 3.4	<i>Fordeling av aldersgrupper i 9 casemottak sammenlignet med alle mottak.</i>	77
Tabell 3.5	<i>Aldersfordeling i casemottak og i alle mottak.</i>	78
Tabell 3.6	<i>Kjønnfordeling i casemottak og i alle mottak.</i>	79
Tabell 3.7	<i>Familiefordeling i casemottakene. Antall og prosent.</i>	79
Tabell 3.8	<i>Familiefordeling i alle mottak.</i>	80
Tabell 3.9	<i>Driftsoperatørens disponering av mottaksboligene, eie eller leie. Antall.</i>	85
Tabell 4.1	<i>Andelen mottak som svarer hvilken innkvartering, sentralisert eller desentralisert, de mener er den beste for ulike grupper.</i>	111
Tabell 4.2	<i>Mottakenes opplevelse av beboernes deltakelse på ulike aktiviteter, etter hyppighet. Andel av mottakene som oppgir ulike svar.</i>	117
Tabell 4.3	<i>Mottakenes vurdering av hvilke aktiviteter asylsøkerne deltar i utenfor mottaket. Andel mottak.</i>	120
Tabell 4.4	<i>Andelen mottak som svarer at mottakene har tilstrekkelig tid til å følge opp utvalgte beboergrupper.</i>	125
Tabell 4.5	<i>Mottakenes oppfatning av hyppigheten av kontakt mellom asylsøkere og naboene. Andel.</i>	128
Tabell 4.6	<i>Mottakenes oppfatning av hyppigheten av kontakt mellom asylsøkere og lokalsamfunnet. Andel.</i>	130
Tabell 4.7	<i>Mottakenes inntrykk av fornøydhet blant beboere i mottakene</i>	134

Tabell 5.1	<i>Estimat over antall leieboliger i forhold til alle boliger i casekommunene 2009.</i>	153
Tabell 5.2	<i>Kommunale boliger i de ni utvalgte kommunene.</i>	155
Tabell 5.3	<i>Antall flyktninger fra mottak bosatt 1. gang i perioden</i>	160
Tabell 5.4	<i>Kommunale vedtak om bosetting og faktisk bosetting i 2009.</i>	161

Figuroversikt

Figur 1.1	<i>Sammenheng mellom problemstillinger knyttet til desentraliserte asylmottak</i>	41
Figur 3.1	<i>Prosent desentraliserte plasser i mottakene</i>	69
Figur 3.2	<i>Avstand bolig – sentrum i mottakene</i>	73
Figur 3.3	<i>Type bygg som benyttes til innkvartering i mottak</i>	74
Figur 3.4	<i>Driftoperatørens fremgangsmåter for å skaffe leieboliger til desentraliserte mottak. Prosent</i>	86
Figur 3.5	<i>Forhold driftsoperatørene mener påvirker deres muligheter i leiemarkedet positivt. Prosent</i>	87
Figur 3.6	<i>Forhold driftsoperatørene mener påvirker deres muligheter i leiemarkedet negativt. Prosent</i>	89
Figur 3.7	<i>Desentraliserte mottak. Hvor ofte ansatte besøker beboerne i deres boliger</i>	92
Figur 4.1	<i>Maslows behovspyramide</i>	98
Figur 4.2	<i>Fire dimensjoner ved levekår</i>	99
Figur 5.1	<i>Andel kommunalt disponerte boliger tildelt flyktninger for 1.gangsbosetting</i>	157

Sammendrag

Susanne Søbølt og Arne Holm

Desentraliserte asylmottak og bosetting

NIBR-rapport: 2010:13

Antallet asylsøkere som kommer til Norge svinger over tid. De siste årene har det vært en markant økning. I januar 2008 bodde det litt under 8000 asylsøkere i mottak. På samme tid året etter bodde drøye 14 000 asylsøkere i mottak. I januar 2010 var tallet økt til 19 363. Økningen i antall ankomster i 2009 førte til at det ble opprettet rundt 50 nye mottak. Året før ble det opprettet 43 nye mottak. Behovet for mottaksplasser har ført til at det tas i bruk ulike bygnings- og boligmessige løsninger for å dekke etterspørselen. Desentraliserte asylmottak er et svar på å utnytte flere måter for innkvartering for å ta i mot asylsøkere som kommer til Norge. Våren 2010 har UDI lagt ned innkvarteringsplasser fordi behovet for plasser er redusert.

Desentraliserte mottak består av boliger i ordinære boligområder. I undersøkelsen kommer det frem at rundt halvparten av mottakene innkvarterer asylsøkerne i mottak som består av en blanding av desentraliserte boliger og mer sentraliserte løsninger. Bare et av fire mottak har bare desentraliserte boligløsninger, mens et av tre mottak har bare sentralisert innkvartering, dvs. mer institusjonslignende bygg. 51 prosent av alle asylsøkere bor i desentraliserte boliger. I desentraliserte mottak bor familier stort sett i egne leiligheter mens enslige bor i bofellesskap. Bofellesskapene kan være organisert i store enkeltboliger og i for eksempel hybelbygg. Det bor langt flere asylsøkere pr. bolig enn hva som er normalt i befolkningen.

Å bruke boliger i ordinære boligområder til mottak har ført til spørsmål om *hvordan* desentraliserte mottak virker lokalt og ev. påvirker bosetting av flyktninger. Fra noen kommuner er det blitt

hevdet at desentraliserte mottak skaper problemer for kommunene når de skal skaffe boliger til vanskeligstilte og til bosetting av flyktninger.

En annen intensjon med desentraliserte mottak er at denne måten å bo på kan bidra til å normalisere tiden i mottak for asylsøkerne. I desentraliserte asylmottak er asylsøkerne i stor grad ansvarlige for egen livssituasjon, innenfor de rammene som mottakssituasjonen gir.

Hovedproblemstillingene i undersøkelsen er knyttet til desentraliserte asylmottak som modell i forhold til:

- svingninger i asylankomster og begrenset tilbud av innkvarteringsplasser til asylmottak
- levekår for asylsøkere og fremtidig integrasjon av flyktninger som bosettes
- vertskommuners oppfølging av mottak og asylsøkere, lokal oppmerksomhet og bosetting av flyktninger

Undersøkelsen er gjennomført ved hjelp av flere datakilder og metodiske tilnærminger. Internettbaserte survey undersøkelser er sendt til alle mottak og driftoperatører i landet. Vi har intervjuet regionkontor i UDI og IMDi for å få deres erfaringer og synspunkter knyttet til desentraliserte mottak og bosetting. I tillegg har vi hentet inn informasjon fra ni casekommuner med desentraliserte asylmottak. Her har vi snakket med ansatte i mottak, asylsøkere som bor i mottak og nybosatte flyktninger. Vi har snakket med kommunene for å få deres erfaringer med å følge opp asylsøkere som bor i desentraliserte mottak, og deres erfaringer med denne type mottak i kommunen i forhold til bosetting av flyktninger. Vi har dessuten snakket med driftoperatører som er ansvarlige for noen av mottakene i de ni kommunene. I tillegg har vi analysert registerdata fra UDI og IMDi knyttet til mottaksbefolkning, mottak og bosetting av flyktninger. Leiemarkedsundersøkelsen fra SSB er analysert mht. om mottak påvirker leienivået i kommuner med mottak. Til sammen gir dette omfattende datatilfanget bred innsikt i spørsmål knyttet til hvordan desentraliserte asylmottak fungerer.

Desentraliserte mottak – konsekvenser for lokale boligmarkeder og kommunenes boligsosiale arbeid

Desentraliserte asylmottak består av flere boliger, lokalisert på forskjellige steder, fortrinnsvis i gangavstand til en mottaksadministrasjon i et lokalsamfunn. Driftsoperatøren kan enten eie eller leie boligene. Dette må gjøres innenfor UDI's rammer for mottaksdrift og innenfor rammene for boligpolitikken som er marked, regulert av tilbud og etterspørsel. 45 prosent av driftsoperatørene leier alle boligene til mottakene, 16 prosent eier alle boligene, mens 39 prosent både eier og leier boliger til mottak. Dette gjelder alle former for mottak.

Desentraliserte mottak er egnet til å møte svingninger i asylankomster, fordi en kan leie inn eller si opp enkeltavtaler etter UDI's behov for plasser. Mottakene må imidlertid ha et visst antall plasser for å kunne drive lønnsomt. For å kunne redusere antall plasser må derfor mottaket tidligere ha hatt flere plasser enn det som er økonomisk nødvendig.

Asylmottak i alle typer kommuner og lokale boligmarkeder

Det er asylmottak i over 100 kommuner, spredd over hele landet. Andel kommuner med mottak øker med folketallet i kommunen. Det er lavest andel kommuner med mottak i de minst sentrale kommunene. Det er høyest andel kommuner med mottak i de nest minst sentrale kommunene. Det er mottak i halvparten av de mest sentrale og nest mest sentrale kommunene. Lokaliseringen av mottak har betydning for leienivå og press i det lokale boligmarkedet. Det har dermed betydning både for driftsoperatørenes tilgang til leie av boliger og for kommunenes muligheter til å leie inn boliger fra det samme private markedet.

Fravær av konkurranse i noen typer kommuner

I store kommuner merkes det ikke at mottak er aktive i det lokale leiemarkedet. Til det blir innleie av 20 – 30 boliger, som er alminnelig for desentraliserte mottak, for smått. Også en liten kommune mente at mottakets virksomhet var for begrenset til å utgjøre noen konkurranse for kommunens arbeid med å skaffe boliger til vanskeligstilte ved hjelp av det private leiemarkedet. I

denne kommunen var det andre store, betalingsdyktige aktører i leiemarkedet som betydde mer.

Kommunen bruker det private leiemarkedet til vanskeligstilte – mulig konkurranse

I små kommuner med begrenset leiemarked, og i kommuner i pressområder, kan imidlertid desentraliserte mottak medføre at kommunene opplever økt konkurranse i det lokale boligmarkedet. Vi finner at kommunenes opplevelse av økt konkurranse i det lokale leiemarkedet påvirkes av flere forhold. Der hvor bosetting av flyktninger utgjør en liten andel av de vanskeligstilte som kommunen bistår med bolig, betyr det at det er mange som får kommunal boligsosial hjelp. Jo mer kommunen er avhengig av det lokale, private leiemarkedet for å skaffe boliger til vanskeligstilte, jo mer kan kommunen oppleve at mottaket fortrenger kommunen i kampen om leieboligene. Hvorvidt dette er riktig er usikkert. Arbeidsinnvandrere, bedrifter og studenter er andre leiesøkere som kan bli foretrukket som leietakere før kommunen.

Kommune og mottak forskjellig standard – liten konkurranse

Et annet spørsmål er om mottak og kommuner er på jakt etter samme type boliger i de lokale leiemarkedene. Erfaringene fra de ni casekommunene viser ulike mønstre med forskjellige konsekvenser. Et mønster er at en del mottak hevder å leie inn boliger av høyere boligstandard enn kommunene. Motsatt hevder andre kommuner at kommunen har høyere standard enn mottakene. Mange av disse kommunene bosetter flyktninger kun i kommunalt eide boliger. De valgte strategiene inviterer ikke til konkurranse mellom driftsoperatører og kommuner.

Kommune og mottak samme standard – mulig konkurranse

Der hvor mottak og kommune er på jakt etter samme type boliger i det samme lokale leiemarkedet, i kommuner med et lite utleiemarked, kan det oppstå konkurranse. Dette gjelder enten kommunen bosetter flyktninger i kommunalt eide boliger eller ikke. Jo mer kommunen er avhengig av det lokale leiemarkedet for å skaffe boliger til vanskeligstilte, jo mer kan kommunen oppleve at mottaket fortrenger kommunen i kampen om leieboligene. Kommunenes erfaringer er at driftoperatørene har bedre betingelser for å håndtere konkurransen i det lokale leiemarkedet. I følge kommunene kan driftoperatørene betale mer, samtidig som

de tilbyr utleierne en pakke bestående av ryddige kontraktsforhold og oppgjør, kombinert med oppfølging av boliger og beboere. I utvalget er det eksempler på kommuner som tilbyr lignede pakker som driftsoperatørene. Disse kommunene mener likevel at driftsoperatørene noen ganger blir foretrukket p.g.a. større betalingsevne og, i et par tilfelle, større pågåenhet overfor utleiere.

Casekommunene - flere bosatte flyktninger i 2009 enn i 2008

Til tross for opplevd vanskelig tilgjengelighet i det private leiemarkedet, har syv av ni casekommuner i utvalget bosatt *flere* flyktninger i 2009 enn i 2008. Alle kommunene med nyetablerte, desentraliserte mottak har bosatt flere i 2009 enn i 2008. Bare *én* av casekommune har likevel klart å oppfylle bosettingsmålet. Det tyder på at kommunene har problemer med å skaffe nok boliger i det eksisterende boligmarkedet. Det kan skyldes at det finnes for få relevante boliger lokalt, eller at kommunen blir vurdert som en lite attraktiv leietaker.

Analyse av Leiemarkedsundersøkelsen gir foreløpig ikke statistisk sikkerhet for å si at mottak i en kommune påvirker leienivået lokalt.

God på sosial boligpolitikk – god på bosetting av flyktninger

Kommunene kan selv utvide sitt handlingsrom for å bosette flyktninger. Noen har lyktes med dette. De bruker Husbanken aktivt for å skaffe flere boliger til bosetting og de jobber aktivt med gjennomstrømming i kommunale boliger. Et kjennetegn ved kommuner hvor dette fungerer bra, er at de har jobbet systematisk for å utvikle metoder som bidrar til at nybosatte flyktninger raskt får jobb og dermed muligheter for egen bolig. I løpet av få år etter bosetting kjøper flyktninger egen bolig, ofte med bistand fra Husbanken. Kommunen får ledige boliger til å bosette nye flyktninger, og flyktningene har tatt første steg for å bli strukturelt integrert i boligmarkedet.¹

¹ Strukturelt integrert i boligmarkedet betyr at husstanden disponerer boligen på en måte som er alminnelig i samfunnet. Fordi Norge er et eierland betyr dette vanligvis at man kjøper egen bolig, bygger opp boligformue, så lenge det er stigende priser, og kan bestemme selv om man vil bo eller flytte.

Levekår i desentraliserte mottak – et bidrag til integrasjon av flyktninger

Desentraliserte asylmottak skal tilby et mest mulig normalt bosted for personer som befinner seg i en unormal livssituasjon. Tanken bak er at denne måten å bo på er bedre for asylsøkerne *og* at det skal lette integrasjonsprosessen for dem som får innvilget opphold.

Personer som søker asyl befinner seg i en overgangsfase mens de venter på svar på søknaden. De bor i mottak, men er verken en del av samfunnet de kom fra eller det samfunnet de har forventninger om å bli en del av. I mottaksperioden forventes det at den enkelte får dekket nødvendige fysiske behov, knyttet til mat og klær, sikkerhet, trygghet og sosiale behov. I tillegg forventes det at mottakene bidrar til at asylsøkerne styrker sin kompetanse til å håndtere utfallet av asylsøknaden, enten dette er opphold eller avslag.

Vi har sett på hvordan opphold i desentraliserte asylmottak påvirker asylsøkernes levekår. Fokus har vært på fysisk behovsdekning, asylsøkernes individuelle ressurser, hvordan de opplever og forholder seg til egen situasjon i mottak og hva slags muligheter for handling som tilbys.

Trygg ramme

Erfaringene er at mottakene gir en relativt trygg ramme rundt dekning av den enkeltes grunnleggende behov. De aller fleste av beboerne vi har intervjuet i de desentraliserte casemottakene er fornøyde med det som tilbys i mottakene. Sikringen av beboernes fysiske behov i forhold til mat og klær vil ikke være påvirket av hvorvidt den enkelte bor i sentralisert eller desentralisert i mottak, da dette er standardisert. *Type bolig* som ramme for innkvartering, sikkerhet og trygghet vil derimot variere med desentralisert og sentralisert mottak. *Innkvarterings situasjonen* kan også påvirke opplevde og faktiske muligheter til å få dekket sosiale behov.

Ikke hvordan man har det – men hvordan man tar det

Ser vi levekår i et ressursperspektiv, ut fra den enkeltes livserfaring og -innstilling, opparbeidete ferdigheter og utdanning, blir beboere mer eller mindre nullstilt i mottakssituasjonen i forhold til tidligere liv. Individuelle ressurser vil allikevel kunne være avgjørende i

forhold til den enkeltes opplevelse av og evne til å ta til seg de ulike mulighetene i mottakssituasjonen. Tiltak og aktiviteter i mottak retter seg både mot den enkeltes sosiale behov, i forhold til fellesskap og vennskap, til kompetansebygging og avkopling for å håndtere en vanskelig ventetid. Slik det fremkommer i vår studie er beboerne som intervjues relativt fornøyd med aktivitetstilbudet, selv om det etterlyses flere aktiviteter og mer kontinuerlige ting å delta i som kan strukturere hverdagen. Mange vektlegger behovet for adspredelse, bl.a. for å slippe unna vonde tanker. Vår undersøkelse tyder på at personer har ulik interesse og ulikt utbytte av aktiviteter og tiltak i mottakene. Det er sannsynlig at beboere i desentraliserte mottak deltar mer i aktiviteter i *nærmiljøet* enn beboere på sentraliserte mottak. I sentraliserte mottak vil aktivitetene *i mottaket* stå mer sentralt.

Norskopplæring motiverer

Norskopplæring er det mest populære tiltaket blant asylsøkerne. I et myndiggjøringsperspektiv opplever de aller fleste vi har intervjuet at deres muligheter til å få innflytelse over egen situasjon styrkes ved språkundervisning og mulighet til å kunne kommunisere på norsk. Norskundervisning oppleves som meningsfylt i forhold til det endelige målet om å bli bosatt og få en fremtid i Norge. Det gjør også andre aktiviteter som kvalifiserer for bosetting.

Noen kommuner tilbyr ikke alle lovpålagte tjenester

Det er verdt å merke seg at ikke alle kommuner følger opp ansvaret for skolegang for barn og helsesjekk. 12 prosent av mottakene i surveyen svarer at barn i mottaket ikke får skoletilbud. 10 prosent av mottakene svarer at asylsøkerne ikke har fått tilbud om legesjekk. Gitt at dette er lovpålagte plikter for kommunene, og av særdeles stor betydning for dem det gjelder, er det viktig at dette følges opp.

Livet i mottak utfordrer tradisjonelle kjønnsroller

Menn deltar noe mer i flere aktiviteter enn kvinner, i følge mottaksansatte.

Mange menn i mottak kommer fra samfunn hvor det forventes at de har aktive roller som forsørgere og familiefedre, i forhold til storfamilie og samfunnet forøvrig. I rollen som asylsøker likestilles

formelt kvinner og menn. For begge kjønn innebærer mottakslivet en passivisering. Beboerne gis i liten grad mulighet til å forsørge seg selv. De blir i stedet tilbudt penger for å klare seg, og forskjellige tiltak av mottaket. Dette er en dramatisk rollereise i et levekårsperspektiv. Rollereisen kan fremstå som spesielt dramatisk for menn. Kvinner som befinner seg i en familiesituasjon kan videreføre oppgaver knyttet til omsorg for familien på en tilnærmet normal måte i egen bolig. Mannen mister derimot sin forsørgerrolle. Samtidig møter han forventninger om likestilling og bl.a. fravær av vold for å opprettholde autoritet. Menn i bofellesskap utfordres også på samarbeid om tradisjonelle kvinneoppgaver slik som matlaging og renhold. Denne problematikken var kjent på mottakene. Noen mottak hadde derfor startet egne grupper for menn, i tillegg til grupper for kvinner.

Egenaktivitet stimulerer og bidrar til å glemme

Studien viser at mange av beboerne er til dels veldig aktive både i norskundervisning og på forskjellige sosiale arenaer. Mange ønsker å komme i gang med sitt eget liv, i stedet for å innta en mer passiv rolle i mottakssituasjonen. Noen har også forventninger om å sende penger til familie i hjemlandet eller i andre flyktningleire i verden. Bare én av beboerne i casemottakene bekreftet at dette ble gjort. De andre hadde ikke økonomiske muligheter til det.

Bosituasjonen i *desentraliserte* kan bidra til å fremme handlingsmulighetene for den enkelte fordi det legges vekt på eget ansvar og deltakelse. Dette inkluderer også mulighetene som ligger i det å bli en mer alminnelig deltaker i et alminnelig lokalsamfunn. I sum kan dette styrke opplevelsen av mestring i et nytt land, og virke kvalifiserende i forhold til en eventuell etableringsprosess i Norge.

På den andre siden må også personer i sentraliserte mottak selv håndtere mange av de samme praktiske gjøremålene som personer i desentraliserte boliger, samtidig som de utfordres på samarbeid rundt dagliglivets rutiner. Dette vil også i aller høyeste grad være relevant for å skape gode levekår for seg og sine, gjennom egen handling.

Fra mottak til bosetting

Undersøkelsen gir holdepunkter for at desentraliserte asylmottak letter integrering av flyktninger som bosettes. De som har det

enklest er likevel de som bosettes i den kommunen hvor de bodde i mottak. De er kjent fra før, kjenner kommunen og har ofte nettverk. For kommunene er det denne gruppen som krever minst oppfølging ved bosetting.

Fra de bosatte flyktingene, og fra kommunene, kommer det tydelig frem at tiden i mottak har vært kompetansecfremmende for å starte eget liv og husholdning i Norge. Flyktingene har fått innsyn i praktisk bokompetanse, blitt kjent med normer for omgang med naboer og deltakelse i lokalsamfunn. Mange har blitt kjent med norsk organisasjons- og fritidsliv. Fra flyktingenes fortellinger om fritidsliv, er det åpenbart at mange fortsetter med aktiviteter som de ble gjort kjent med i mottaksperioden.

Asylsøkerne var svært opptatt av tilgang til TV, pc og internett i mottakene. Kompetanse i denne type hverdagslivsteknologi er helt klart en fordel for flyktinger som bosettes. Det samme er bruk av betalingskort i stedet for kontanter i mottak. På lignende måte som med mobiltelefon, kan denne type teknologi tilegnes av mennesker uten omfattende forkunnskaper. Flyktinger som bosettes er helt avhengige av denne type kompetanse for å fungere og ta hånd om eget liv, i et så høyteknologisk samfunn som Norge.

Desentraliserte asylmottak - konsekvenser for vertskommuner og lokalsamfunn

Asylmottak er lokale institusjoner med nasjonale oppgaver. Kommunene har få muligheter til å motsette seg etablering av asylmottak, men bestemmer selv hvor mange flyktinger de vil bosette. Mulige dilemmaer mellom kommune og stat i forhold til asylpolitikk, er bl.a. knyttet til at kommunene er pålagt å følge opp mottakene og asylsøkerne. Det spesielle med asylmottak i forhold til andre pålagte oppgaver er bl.a. at mottaksdrift ikke er rettet mot kommunenes egne innbyggere. Det dreier seg tvert i mot om å åpne kommunen for mennesker på gjennomreise, mens de venter på å få avgjort sin søknad om oppholdstillatelse. Mangelen på kommunal innflytelse på etablering av mottak kan ha bidratt til kommunal skepsis mot mottak. Vertskommunetilskuddet er kompensasjon for pålagte oppgaver og bidrar til at kommunene har økonomisk mulighet til å gjennomføre de oppgavene de blir pålagt.

Det spiller liten rolle for kommunenes oppfølging av asylsøkere om mottakene er organisert med sentraliserte eller desentraliserte boliger, oppgavene er de samme. Kommunenes største bekymring i forhold til desentraliserte mottak er om man evner å oppdage uønskete, bekymringsverdige forhold i tide.

Fordeler for kommunen

Asylmottak i en kommune fører med seg nye oppgaver og kan stimulere kommunene til å utvikle sin kompetanse på asyl- og flyktningsfeltet. Særlig på mindre steder med begrenset antall kompetansearbeidsplasser kan dette være verdifullt. Fra de ansattes side var det like viktig at dette var en type arbeid som ga mening og motivasjon.

Fordel for integreringsprosessen

Kommunene arbeider både med oppfølging av asylmottak og bosetting av flyktninger. Kommunene har erfart at flyktninger som bosettes, og som har bodd i desentraliserte boliger trenger noe mindre oppfølging enn de som har bodd i sentraliserte mottak. Det viktigste er likevel ikke om flyktingene har bodd i sentralisert eller desentralisert mottak. Det viktigste er om flyktninger som bosettes har bodd i mottak i *bosettingskommunen*. Flyktninger som bodde i mottak i bosettingskommunen er lettest å bosette. De kjenner kommunen og kommunen kjenner dem. Mange har etablert nettverk, med andre med flyktningsbakgrunn, med egen gruppe eller med lokalbefolkningen. Kommunene mener også at det har stor betydning for flyktingene selv, i sær for barnefamilier, å kunne fortsette å bo i mottakskommunen. Den gruppen som trenger mest oppfølging er overføringsflyktingene.

I de ni casekommunene hadde alle de bosatte flyktingene vi snakket med som var bosatt i mottakskommunen, bodd i desentralisert mottak. Kombinasjonen bidro til at bosettingen ble opplevd som enkel av kommunene.

Mindre lokal motstand

Desentraliserte asylmottak er bortimot usynlige i lokalsamfunnet og har vist seg å vekke lite motstand når de er etablert. Det er ingen eller få ”signalbygg” i lokalmiljøet som kan representere ev. misnøye med asylopolitikken nasjonalt og lokalt. Hovedtrenden er

at asylsøkerne bor i relativt alminnelige boligområder og skiller seg lite ut fra andre innvandrere.

Selv om desentraliserte mottak er usynlige, kan de over tid opparbeide seg en aktiv rolle i lokalsamfunnet. Dette avhenger av om mottaket som institusjon har klart å etablere kontakter og relasjoner med lokale institusjoner og foreninger som de kan samarbeide med. Der mottak, kommune og lokalsamfunn har klart å etablere et fruktbart samarbeid har mottakene over tid utviklet seg fra å være et fremmedelement, til å bli mer del av lokalsamfunnet. Det betyr at selv om det var lokal motstand ved etablering av mottaket, oppstår det like gjerne motstand ved planer om nedleggelse.

Større lokalt mangfold

Noen av informantene har vært opptatt av hva mottakene betyr for lokalsamfunnene utover de konkrete oppgavene som følger med mottaksdrift og bosetting av flyktninger. Det viktigste som kom frem var at det la grunnlaget for et *mer* flerkulturelt samfunn. Mottak i kommuner med få innvandrere, bidro til å alminneliggjøre innvandrere og åpne for bosetting. Desentraliserte mottak bidro til å gjøre utleieryttere kjent med flyktninger og innvandrere som leietakere. Gode erfaringer kan gjøre det lettere for denne gruppen i leiemarkedet senere. Flere av mottakene har som strategi å leie boliger i strøk hvor det bor få med innvandrerbakgrunn fra før. På den måten får majoritetsbefolkningen erfaring med flyktninger i alminnelige nabolag. Dessuten førte bosatte flyktninger til flere arbeidstakere og ny næringsvirksomhet. Det ble påpekt at kommuner som var inkluderende og åpne la grunnlag for nytenkning som kunne ha positive ringvirkninger lokalt. Til sist, variasjon innen minoritetsbefolkningen i forhold til opphavsland og årsak til opphold i Norge ble påpekt som et gode for det lokale, flerkulturelle samfunnet. Det ga større mangfold.

Desentraliserte mottak og bosetting av flyktninger – praksiser som fungerer

Det er tre forhold som påvirker hvorvidt koplingen av desentraliserte asylmottak og bosetting av flyktninger i samme

kommune er vellykket. Det dreier seg om samarbeid, engasjement og fagmiljø, og kommunalt, boligsosialt arbeid.

Samarbeid

Fra driftoperatører, mottak og kommuner ble god samhandling lokalt vurdert som helt vesentlig for vellykket drift av mottak. Jo tidligere i prosessen driftsoperatør og kommune går i dialog, jo større er sjansene for fortsatt godt samarbeid mellom mottak og kommune i driftsperioden. De tre settene av aktører understreket at det måtte etableres gode arenaer for samhandling og kontakt formelt, og i forhold til den løpende driften av mottaket.

Fra driftsoperatørsiden ble det fremhevet at for at et *mottak* skulle fungere godt i lokalsamfunnet, måtte også asylsøkerne som enkeltpersoner fungere godt lokalt. For å lykkes med dette måtte mottakene være *døråpnere* inn i lokalsamfunnet. Mottakene måtte både informere, vise og legge til rette for kontakt og møter mellom enkeltpersoner; asylsøkere og lokale innbyggere. Mottakene måtte helt konkret bidra til å etablere tillit og trygghet i relasjoner på ulike lokale arenaer. Et annet moment som ble trukket frem var at mottakene burde bidra til 'å skape gode historier om mottak og asylsøkere i lokalsamfunnet'. Det kunne gi motvekt mot stigmatisering av asylsøkere i riksmidia og kunne bidra til positive innstillinger lokalt.

Engasjement og fagmiljø

Fra både kommunesiden og mottakene ble det fremhevet at godt arbeid overfor mottak og nybosatte flyktninger krever engasjement. De ansatte må ha 'tålmodighet, tid og interesse' for denne typen arbeid. De må engasjere seg for personene og være i stand til å utvikle kompetanse på feltet. Noen kommuner understreket viktigheten av å organisere arbeidet på en slik måte at det ble utviklet kommunale *fagmiljøer* knyttet til oppfølging av mottak og bosetting av flyktninger. Sterke fagmiljø kunne bygge opp om kommunens gjennomførings- og utviklingskompetanse på feltet.

God sosial boligpolitikk letter bosetting av flyktninger

Det siste poenget handler om å finne gode metoder og løsninger som kan bidra til å lette kommunenes boligarbeid overfor flyktninger og andre vanskeligstilte. Kommuner som arbeidet

målrettet med gjennomstrømning i kommunale boliger, arbeidet samtidig med helhetlig oppfølging av dem som bor i kommunale boliger. Det betyr at kommunen jobber aktivt for at flyktningene skal skaffe seg arbeid og faste inntekter, slik at de etter hvert kan skaffe egen bolig. Gjennomstrømning frigjør kommunale boliger for nye flyktninger og andre vanskeligstilte, og det gjør kommunen mindre avhengig av det private leiemarkedet. Kommunen kan få løst sine boligsosiale oppgaver til tross for asylmottak og ev. andre store aktører i de lokale leiemarkedene. De kommunene som lyktes med gjennomstrømning brukte Husbanken aktivt. Husbanken ble benyttet for å skaffe flere og tilpassete boliger til bosetting av forskjellige grupper av flyktninger (enslige mindreårige, store familier osv.) og i veiledningen overfor dem som kunne motiveres til å kjøpe egen bolig.

Summary

Susanne Søbølt and Arne Holm

Decentralized reception centres and settlement of refugees

NIBR-rapport: 2010:13

The number of asylum seekers arriving in Norway has varied over time. During recent years, we have seen a significant increase. In January 2008, around 8000 asylum seekers lived in reception centres. In the same month one year later, the number had grown to more than 14 000, and in January 2010, there were 19 363 asylum seekers living in reception centres. The increase in new arrivals during 2009 spurred the establishment of 50 new reception centres, following the establishment of 43 new reception centres during the previous year. The need for places in reception centres has led to the use of various types of housing and residential solutions to meet the demand. Decentralized reception centres for asylum seekers constitute one response launched in order to make use of a broader spectrum of housing for asylum seekers arriving in Norway. In the spring of 2010, the Norwegian Directorate of Immigration reduced the number of housing units following a reduction in the demand for housing opportunities.

Decentralized reception centres consist of housing units in regular residential areas. The study reveals that approximately half of the reception centres lodge the asylum seekers in quarters consisting of a mixture of decentralized housing units and more centralized solutions. Only one quarter of the reception centres use decentralized housing solutions exclusively, while one third of the reception centres exclusively use centralized housing, i.e. more

institution-like residential buildings. Fifty-one per cent of the asylum seekers live in decentralized housing units. In decentralized reception centres families tend to live in separate flats, while single individuals live in communal housing. Communal housing may be organized in large separate residential houses, or in blocks of small units (studio flats, bedsitters), for example. The number of asylum seekers per housing unit is far higher than what is common in the population as a whole.

The use of housing in regular residential areas as reception centres has given rise to questions about how decentralized reception of asylum seekers has worked locally and what effects this practice may have on the settlement of refugees. Some municipalities have claimed that decentralized reception created problems for the municipalities in obtaining social housing in the private rental market for the settlement of refugees.

Another intention behind the practice of decentralized reception is that this residential form could contribute to making the time asylum seekers spend awaiting their processing more normal. In decentralized reception centres, asylum seekers are largely responsible for their own living situation within the framework defined by the reception procedure.

The study's primary research issues are associated with the model of decentralized reception centres for asylum seekers in relation to:

- variations in the number of arrivals and a limited supply of places of accommodation to receive asylum seekers
- living conditions for asylum seekers and the future integration of refugees who settle in Norway
- the host municipalities' follow up of reception centres and asylum seekers, local attention and settlement of refugees

The study was carried out with the aid of several data sources and methodological approaches. Internet-based questionnaires were sent to all reception centres and owners of the centres in the entire

country. We carried out interviews at three regional offices in the Directorate of Immigration and the Directorate of Integration and Diversity, respectively, to obtain their viewpoints on and experience with decentralized reception centres and settlement of refugees. In addition, we obtained information from nine case municipalities that have decentralized reception centres. Here, we spoke to reception staff, asylum seekers who live in the reception centres and recently settled refugees. We have spoken with the municipal administrations to solicit their experience in following up asylum seekers who live in decentralized reception centres, and their experience with this type of reception in the municipality with regard to the settlement of refugees. We have also spoken to owners who are responsible for some of the reception centres in the nine municipalities. In addition, we have analysed registry data provided by the Directorate of Immigration and the Directorate of Integration and Diversity on the reception population, and the settlement of refugees. The housing rent survey undertaken by Statistics Norway has also been analysed with a view to establishing whether reception centres have an effect on housing rent levels in municipalities that have decentralized reception centres. In combination, this comprehensive data material provides a wealth of information on how decentralized reception centres for asylum seekers function.

Decentralized reception centres – consequences for social housing in the municipalities

Decentralized reception centres for asylum seekers consist of a number of housing units in different locations, preferably within walking distance to the centre's administration in a local community. The owners of the centres can either own or rent the housing units. This must be done in accordance with the framework for operation of such centres as defined by the Directorate of Immigration, and within the framework of housing

policy, which is market-based and regulated by supply and demand.

Forty-five per cent of the owners of the centres rent all the housing units used for reception, 16 per cent own all the housing units, while 39 per cent own and rent housing used for reception of asylum seekers. These figures apply to all forms of reception centres.

Decentralized solutions are well suited to meet the variations in the number of arriving asylum seekers, as rental contracts can be signed or terminated according to the Directorate of Immigration's need for places. However, the centres must have a certain number of places in order to break even financially. In order to reduce the number of places, a centre must therefore previously have had a greater number of places than was financially necessary.

Reception centres in all types of municipalities and housing markets

More than 100 municipalities all over the country have reception centres for asylum seekers. The proportion of municipalities that has reception centres increases with the size of the population in the municipality. We find the lowest proportion of municipalities with a reception centre in the least central municipalities. The largest proportion of municipalities with a reception centre is in the next least central municipalities. We find reception centres in half of the most central and second most central municipalities. The location of the reception centres has an impact on rental levels and pressure in the local housing markets. It therefore is significant for the owners' access to rental housing, as well as for the municipalities' opportunities to rent housing in that same private market.

Absence of competition in some types of municipalities

In large municipalities the activities of the decentralized reception centres has no tangible effect in the local rental market. The rent of 20-30 housing units, which is common for decentralized

reception centres, is too small to have a significant effect. One small municipality also claimed that the reception centre's activities were too limited to represent any competition to the efforts of the municipality's social housing programme within the private rental market. In this particular municipality, other financially strong enterprises had a larger impact.

The municipality uses the private rental market for social housing programmes – possible competition

In small municipalities with a limited rental market and in high demand municipalities, such decentralized reception centres may increase competition in the local housing market. We find that the municipalities' perception of increasing competition in the local rental market is influenced by several factors. The more the municipality is dependent on the local, private rental market to find housing for refugees and marginalized groups, the more the municipality may perceive the reception centre as displacing them in the competition for housing rentals. It is uncertain whether this perception reflects real circumstances. Labour migrants, enterprises and students represent other groups of would-be tenants that may be preferred to the detriment of the municipality.

Municipality and reception centres have different housing standards – little competition

Another issue pertains to whether the reception centre and the municipality are looking for the same type of housing in the local rental markets. Experience from the nine municipalities acting as case studies indicates different patterns with different consequences. One such pattern consists in the allegation by reception centres that they rent housing units that have a higher standard than the municipalities. Others, on the other hand, claim that the municipalities demand a higher standard than the reception centres. Many of these municipalities settle refugees only in municipally-owned housing. The chosen strategies do not promote competition between the municipalities and the owners of the reception centres.

Municipality and reception centre look for the same housing standard – possible competition

Where the reception centre and the municipality are looking for the same type of housing units in the same local rental market, especially in municipalities where the rental market is small, competition may occur. The municipalities have experienced that the owners of the centres are in a better position to handle the competition in local rental markets. According to the municipalities, the owners are able to pay more, while they also can offer owners a package consisting of orderly contractual relations and payment, in combination with follow-up of the housing units and their residents. The selected municipalities include municipalities that offer packages similar to those offered by the owners of the centres. These municipalities nevertheless claim that the owners are sometimes preferred because of their greater ability to pay and, in some cases, because the owners of the housing are more persistently approached.

The municipalities studied: more refugees settled in 2009 than in 2008

Despite perceived difficult access in the private rental market, seven of the nine municipalities studied have succeeded in settling *more* refugees in 2009 than in 2008. All municipalities that have recently established decentralized reception centres have succeeded in settling more refugees in 2009 than in 2008. However, only *one* of these municipalities has succeeded in settling as many refugees as expected. This suggests that the municipal administrations encounter problems in obtaining a sufficient number of housing units in the existing housing market. This could be caused by a shortage of residential housing locally, too expensive rents, or that the municipality is considered a less attractive client.

An analysis of the rental market survey thus far cannot sustain with any statistical certainty the claim that having a decentralized reception centre in a municipality tends to effect rent levels for local housing.

Consistency between municipal housing policies and the municipality's ability to settle refugees

The municipal administrations can act to expand their ability to settle refugees and other marginalized groups within the framework of national housing policies. It is up to the municipalities to decide whether they want to *own* all the housing units at their disposal or *rental* them from the private rental market. There are no indications that the Public Procurement Act prevents municipalities from leasing residential space from the private market. The municipal administrations can also take steps to become more attractive to owners as lessees, in the same manner as the reception centres. The municipal administrations are also free to decide how actively they wish to make use of the social funding provided by the Housing Bank. Some municipalities made systematic efforts to develop methods that prepare recently settled refugees for gradually taking responsibility for their own housing situation. Where this succeeds, the municipality ends up with vacant housing space in which to settle new refugees, and the refugees themselves have taken the first step to becoming structurally integrated in the housing market.²

Living conditions in decentralized reception centres – a contribution to the integration of refugees

A reception centre for asylum seekers should offer a residential environment that is as normal as possible to people who find themselves in an extraordinary life situation. The idea behind the decentralized reception centres is that this form of residential environment is better for the asylum seekers, *and* that it should

² 'Structurally integrated in the housing market' means that the household has a housing unit at its disposal in a manner that is common in society as a whole. Because most households in Norway own their housing, this usually means that a household purchases a housing unit and accumulates its asset value as long as prices rise, and are free to decide whether to stay there or move.

serve to make the integration process easier for those who are granted a residence permit.

Persons who seek asylum find themselves in a transition phase while they wait for their application to be processed. They live at reception centres, but they are neither part of the society that they come from, nor yet part of the society they have expectations of joining. During the time they spend at the reception centre it is expected that the individual's basic needs, such as food, clothing, welfare and social needs are met. In addition, it is expected that the reception centres contribute to preparing asylum seekers for handling the outcome of their applications, whether this is an approval or a rejection.

We have looked at how staying for a period in a decentralized reception centre impacts asylum seekers' living conditions. The focus has been on basic needs, the asylum seekers' individual resources, how they perceive and relate to their own situation at the reception centre and what kind of opportunities to act are available.

A safe framework

Experience indicates that the decentralized reception centres provide a relatively secure framework for meeting the basic needs of the individual residents. Most of the interviewed asylum seekers were satisfied with the conditions offered by the reception centres. Ensuring the basic needs of the residents will not be influenced by whether the individual lives in a centralized or a decentralized reception centre, because this aspect is part of a standard procedure. On the other hand, the *type of housing unit* as a framework for lodging, security and safety will vary in decentralized versus centralized reception centres. The *residential situation* can also affect perceived and actual opportunities to meet social needs.

Asylum seekers attitudes towards conditions at the reception centre

If we regard living conditions from the perspective of resources, based on the individual's experience and attitudes, their skills and education, residents are more or less returned to square one at the reception centre compared to their previous lives. Individual resources may nevertheless be decisive for the individual's perception of, and ability to benefit from the various possibilities offered in this initial situation. Programmes and activities at reception centres focus on the individual's needs in terms of social contact and friendship, competence-building and recreation in order to cope with this difficult waiting period. Our study reveals that the interviewed residents are relatively satisfied with the activities offered, even though some call for more activities and more continuing activities to participate in that can help to structure everyday life. Many also emphasize the need for diversion, among other things in order to avoid unpleasant thoughts. The study indicates that people have different interests in, and benefit differently from, activities and programmes in the reception centres. It is likely that residents in decentralized reception centres participate more frequently in activities in *the local community* than residents in centralized reception centres. In centralized reception centres, the activities taking place *within the centre* will assume a more prominent place.

Norwegian language training is motivating

Norwegian language training is the most popular activity among the asylum seekers. In terms of empowerment, most of those interviewed report that their opportunities to influence their own situation are strengthened by language training and the ability to communicate in Norwegian. Norwegian language training is perceived as meaningful with a view to the final goal of becoming settled and having a future in Norway. So are also other activities that prepare for settlement.

Not everybody is offered school and health control

Noteworthy in this study is that some municipalities are not taking responsibility for offering school and health services. 12 percent of the reception centres answer that children in their centre are not offered any school services. 10 percent of the reception centres say that health control is not given to their asylum seekers. As these services are legally compulsory for the municipality, attention to follow up is important.

Life in the reception centre challenges traditional gender roles

Men tend to participate more frequently in activities than women, according to the reception centre staff.

Many men who live in reception centres come from societies where they are expected to play an active role as providers and heads of families within the extended family and in society as a whole. In their role as asylum seekers, men and women are formally placed on an equal footing. Life in the reception centre makes both genders more passive. The residents have little opportunity to provide for themselves. Instead, the reception centre offers them money to cover their needs, as well as a selection of programmes. This is a dramatic shift in roles in terms of living conditions. This shift in roles may be especially dramatic for men. Women who are in a family situation can continue their tasks related to caring for the family in almost a normal manner in their own dwelling. Men, on the other hand, lose their role as providers. At the same time, they encounter expectations of gender equality, and among other things absence of violence in maintaining authority. Men who live in communal housing also encounter challenges with regard to cooperation in carrying out traditionally female tasks, such as cooking and cleaning. The reception centres were familiar with these issues. Some had therefore started special groups for men, in addition to groups for women.

Own activity stimulates and aids adjustment

The study indicates that many of the asylum seekers are to some extent very active. Many wish to start an independent life, rather than submitting to the reception centre situation's more passive role. Some also expect to be able to send money to their families in the home countries or in other refugee camps around the world. Only one of the interviewed asylum seekers confirmed that this had been done; the others were not in a financial position to do so.

The residential situation in the *decentralized* reception centres may contribute to strengthening the perception of oneself as an active party in ensuring positive living conditions for oneself. The residential situation may also contribute to making it easier for an individual to act to participate in, find their way to and be included in various local activities. This includes the opportunities inherent in becoming a regular participant in a regular local community. Overall, this may strengthen the perception of being able to master living in a new country, and be helpful in adapting to a possible new establishment process in Norway.

On the other hand, asylum seekers who live in centralized reception centres must also handle many of the same practical tasks as those living in decentralized housing. These asylum seekers also need to cope with new forms of cooperation for daily routines. This will be highly relevant to the establishment of positive living conditions for individuals and their families through their own actions.

From reception to settlement

The study gives some support to the claim that decentralized reception centres are conducive to the integration of the refugees who settle. All the same, those who find it easiest are those who settle in same municipality where they previously lived in a reception centre. Local people recognize them; they know the local community and they often have personal networks. This group

tends to require the least follow-up by the municipality after settlement.

Settled refugees as well as municipal administrations emphasize that the time spent in the reception centre has improved the residents' competencies for establishing a new life and household on their own in Norway. The refugees have been given a view of the practical aspects of living in Norway, and are becoming familiar with the norms for social contact with neighbours and participation in local communities. Many have also become familiar with the Norwegian culture of voluntary associations and leisure activities. The refugees' own narratives reveal that many continue engaging in types of activities that they first encountered during their stay in the reception centre.

The asylum seekers were especially eager to have access to a TV, a computer and the Internet at the reception centres. Skills in the use of these types of common everyday technology are clearly an advantage for refugees who settle. The same applies to the use of payment cards instead of cash at the reception centre. In a manner similar to that for mobile phones, this type of technology can be used by persons without comprehensive pre-existing skills. Refugees who settle are completely dependent on these types of skills in order to be able to function and take charge of their own situation in the technologically advanced Norwegian society.

Decentralized reception centres - consequences for host municipalities and local communities

Reception centres for asylum seekers are local institutions that fulfil national policy goals. The municipalities have little opportunity to resist the establishment of a reception centre and are obliged to follow up the reception centres and the asylum seekers. However, it is up to the municipalities to decide whether they want to settle refugees. The distinguishing feature of reception centres, compared with other statutory responsibilities, is

that the operation of a reception centre does not target the municipality's own inhabitants. On the contrary, reception centres involve opening the municipality for people who are passing through while waiting for their application for a residence permit to be processed. The fact that the municipality have little say in the establishment of reception centres may have contributed to the local scepticism towards the centres. The subsidy paid to host municipalities serves as compensation for these statutory obligations, and ensures that the municipalities have the financial ability to fulfil them.

It matters little to the municipalities' follow-up of the asylum seekers whether the reception centres are organized in the form of centralized or decentralized housing; the tasks remain the same. The municipalities' major concern with regard to decentralized reception centres is whether they will be able to detect undesirable and worrisome conditions in time.

Advantages for the municipality

Having a reception centre in a municipality entails new tasks, which may encourage the municipalities to develop their knowledge with respect to asylum seekers and refugees. Especially in smaller communities with a limited number of highly-skilled workplaces, this can be advantageous. Municipal staff also emphasized that this type of work was meaningful and motivating.

Advantages for the integration process

The municipalities are engaged in following-up reception centres as well as the settlement of refugees. The municipalities have observed that refugees who settle after having lived in decentralized housing require less follow-up than those who have lived in centralized reception centres. The key issue, however, is not whether the refugees have lived in a centralized or a decentralized reception centre. The main factor is whether refugees who settle have lived in a reception centre in the *same municipality*. Refugees who have lived in a reception centre in the

same municipality have the easiest time settling. They are familiar with the local community and the municipal administration is familiar with them. Many have established networks, among others with a refugee background, among their own group or among the local population. The municipalities also claim that it is of major importance to the refugees themselves, especially to families with children, to be able to continue living in the local community where they stayed during the initial period. The resettlement refugees represent the group with the highest need for follow-up.

In the nine municipalities included in the study, all refugees interviewed by us had lived in decentralized reception centres before settling in the same municipality. This combination contributed to settlement being viewed as unproblematic by the municipalities.

Less local resistance

Decentralized reception centres are almost invisible in the local community, and have proven to awake little resistance, when established. There are few or no emblematic buildings in the local environment to act as a symbol for possible resentment towards national or local asylum policies. The main trend is for asylum seekers to live in relatively ordinary residential areas where they are not clearly distinguishable from other immigrants.

Even though decentralized reception centres are invisible, they may over time assume an active role in the local community. This depends on whether the reception centre as an institution has been able to establish contacts and relationships with local institutions and associations with which they can engage in cooperation. In places where the reception centre, the municipal administration and the local community have been able to establish positive forms of cooperation, the reception centre has over time developed from being an alien element to being an integrated part of the local community. This means that even if there was local resistance when the reception centre was established, there may well also be resistance to plans for closure.

Greater local diversity

Some of our informants have been eager to express what the reception centres have meant to the local communities beyond the specific tasks associated with the centre's operations and the settlement of refugees. The most important point to emerge was that it laid the foundations for a more multicultural society. Reception centres in municipalities with few immigrants served to make immigrants more commonplace and to pave the way for settlement. Decentralized reception centres served to familiarize property owners with refugees and immigrants as tenants. Positive experiences may in turn provide easier access to the rental market for this group at a later stage. Several reception centres pursue a strategy of renting houses in neighbourhoods where there are few immigrants. In this manner, the majority population obtains experience of refugees living in ordinary neighbourhoods. Furthermore, settled refugees led to more labour and new enterprises. It was pointed out that municipalities that were inclusive and open laid a foundation for innovation, which could have positive effects locally. Finally, the variety within the minority population with regard to countries of origin and their reasons for staying in Norway was also pointed out as an advantage for the local, multicultural society. It resulted in greater diversity.

Decentralized reception centres and settlement of refugees – paths to success

Three conditions have an impact on the extent to which the coupling of decentralized reception centres with settlement of refugees in the same municipality will be successful. These concern cooperation, commitment and expertise, and municipal social housing policies.

Cooperation

The owners of the centres, the reception centres and the municipal administrations agreed that positive cooperation locally was crucial

to a successful operation of a reception centre. The earlier in this process the owners and the municipality engage in dialogue, the greater the likelihood of a continued positive cooperation during the operative period. The three sets of actors emphasized that appropriate arenas for collaboration and contact had to be formally established as well as maintained during the current operation of the reception centre.

The owners of the centres emphasized that for *the reception centre* to function well in the local community, the asylum seekers as individuals also needed to function well locally. In order to succeed, the reception centres need to act as door openers into the local community. The reception centres need to provide information, and demonstrate and facilitate contacts and meetings between individuals, asylum seekers and local inhabitants. Specifically, the reception centres needed to contribute to establishing trust and confidence in relationships in various local arenas. The role of the reception centre in ‘establishing positive narratives of reception centres and asylum seekers in the local community’ was another key element that was pointed out. This could serve to counterbalance the stigmatization of asylum seekers in the national media and encourage positive attitudes locally.

Commitment and expertise

The municipalities emphasized that good work with regard to reception centres and recently settled refugees requires commitment. Municipal staff must have patience, time and an interest in this type of work. They must have a commitment with respect to the individuals concerned and be able to develop the municipality’s skills, knowledge and expertise in this field of activity. Some municipal administrations emphasized the importance of organizing their efforts to ensure development of municipal *expertise* associated with the follow-up of reception centres and settlement of refugees. A strong professional environment could serve to support the municipality’s work and development of expertise in this field.

Adequate social housing policy – successful settlement of refugees

The final point concerns the identification of appropriate methods and solutions that can serve to facilitate municipal housing policies with regard to refugees and other marginalized groups.

Municipalities that engaged deliberately to achieve a steady turnover in municipal housing also made active efforts to follow up residents in municipal housing. This involved active effort to ensure that refugees find employment and a regular income that gradually will enable them to find housing of their own. The turnover frees municipal housing units for new refugees and other marginalized individuals, and ensures that the municipality is less dependent in the private rental market. The municipality is thereby able to implement its social housing policy despite the reception centre or any other competing actors in the local rental market.

The municipal administrations that succeeded in achieving turnover made active use of the Housing Bank. The Housing Bank was engaged to obtain a greater number of suitable housing units for settlement of various groups of refugees (unaccompanied minors, large families etc.) and to provide guidance to those who could be motivated to purchase a dwelling of their own.

1 Innledning og bakgrunn

Denne undersøkelsen om desentraliserte asylmottak setter fokus på møtet mellom nasjonal *asylmottakspolitikke* og kommunal *boligpolitikk*. Innkvartering av asylsøkere må løses lokalt i kommuner, i institusjonslignende løsninger eller i boliger i ordinære boligområder. Kommunal boligpolitikk handler bl.a. om kommunen velger å bruke det lokale leiemarkedet for å løse sine boligsosiale oppgaver, inkludert bosetting av flyktninger. Undersøkelsen tar utgangspunkt i problemstillinger som berører ulike aktører i asylsystemet. Det er minst tre konstellasjoner av aktører. For det første handler det om UDI, driftoperatører og mottak og hva slags mottaksmodell som er gunstig i forhold til å kunne håndtere svingninger i asylankomster. Dernest handler det om mottakene og asylsøkerne, og hva slags mottaksmodell som er egnet til å skaffe asylsøkerne ” et mest mulig normalt bosted for personer i en unormal livssituasjon ” og som skal forberede dem på det som kommer etter mottaksperioden (UDI RS 2010-083). Den tredje konstellasjonen av aktører består av IMDi, Husbanken, kommunene og flyktninger som skal bosettes. IMDi og kommunene er opptatt av å lette vilkårene for at kommuner kan bosette flyktninger, noe som sammenfaller med interessene til flyktninger som får opphold. Husbanken rolle er nettopp å bidra til å lette bosettingen for kommunene og etter hvert for flyktninger som skal ta ansvar for egen boligsituasjon. Etter positivt vedtak vil flyktningene flytte raskest mulig til sin bosettingskommune. Det overordnede spørsmålet i undersøkelsen er hvordan desentraliserte mottak fungerer og hva slags mulige konsekvenser de kan ha for bosetting av flyktninger. Kommunesektoren har satt saken på dagsorden ved å stille spørsmål om desentraliserte asylmottak kan komme i konkurranse med kommunenes behov for boliger til flyktninger og andre vanskeligstilte.

Asylmottak er et botibud til de som søker beskyttelse i Norge. Det finnes flere typer mottak tilrettelagt for forskjellige grupper. Det er transittmottak, ordinære mottak, forsterkede avdelinger, ventemottak og mottak for enslige mindreårige. Ordinære mottak kan organiseres med forskjellige boløsninger. Denne undersøkelsen handler om ordinære mottak som er organisert med desentraliserte boliger. Det betyr at beboerne bor i alminnelige boliger spredd rundt i en kommune. I ordinære mottak som ikke er desentralisert, men sentralisert, bor beboerne på samme sted. Ofte er det i en eller få bygninger, samlokalisert med mottakets administrasjon.

I undersøkelsen inngår mange aktører med forskjellige og overlappende ansvars- og interesseområder. Hovedaktørene er:

Utlendingsdirektoratet (UDI) har ansvar for å iverksette statens politikk på utlendingsfeltet", og for at det etableres et tilstrekkelig antall asylmottak for asylsøkerne.

Driftsoperatørene er ansvarlige for etablering og drift av mottak etter anbudskonkurranse utlyst av UDI.

Mottakene skal drive mottakene etter UDI's retningslinjer.

Kommunene er pålagt å følge opp asylsøkere som bor i asylmottak i deres kommune. Dessuten vedtar kommunene å bosette flyktninger og skal følge opp de som bosettes, bl.a. med bolig og introduksjonsprogram.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har ansvar for bosetting av de asylsøkerne som får innvilget oppholdstillatelse av UDI, i samarbeid med kommunene.

Husbanken har ansvar for å utvikle boligosiale virkemidler som kan bistå kommunene i deres boligarbeid overfor vanskeligstilte, bl.a. bosetting av flyktninger.

Asylsøkerne har eget ansvar for å få mest mulig ut av mottaksperioden, gitt de muligheter og begrensninger dette gir for et aktivt og meningsfylt liv.

Flyktninger i denne rapporten er i første rekke asylsøkere som har fått innvilget oppholdstillatelse. Asylsøkere i mottak som får innvilget oppholdstillatelse blir omtalt som flyktninger når de skal bosettes av kommunene. Bruk av flyktningbegrepet fra

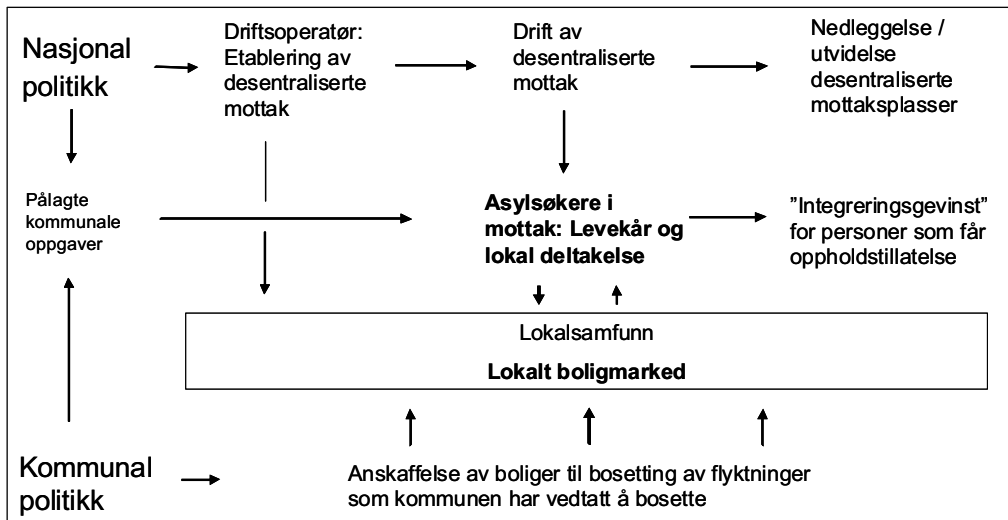
kommunesiden inkluderer alle personer som skal bosettes, uavhengig av begrunnelsen for oppholdstillatelsen. Flyktingene har ansvar for å skjøtte sin boligsituasjon og delta i introduksjonsprogrammet.

1.1 Hovedproblemstillinger

Dette oppdraget har tre hovedproblemstillinger. For det første, er desentraliserte mottak fleksible og tilpasset en situasjon med svingninger i antall asylsøkere? Og, bidrar asylmottak basert på boliger i ordinære boligområder til konkurranse med kommunen om leieboligene? For det andre, bidrar desentraliserte mottak positivt til levekår for asylsøkere og for senere integrering av dem som får innvilget opphold? Og for det tredje, letter desentraliserte mottak kommunenes oppfølgingsarbeid av asylsøkere, og har denne modellen eventuelle negative, utilsiktede konsekvenser for kommunenes arbeid med bosetting av flyktninger? Til sammen kan de tre problemstillingene gi mer kunnskap om eventuell sammenheng mellom desentraliserte mottak og bosetting og integrering av flyktninger. Hver for seg kan problemstillingene gi mer innsikt i hvordan desentraliserte mottak fungerer for beboerne (asylsøkerne), for kommunene og for lokalsamfunnene. Eventuelle konsekvenser av desentraliserte mottak i de lokale boligmarkedene vil være et inntak til å forstå hvordan desentraliserte mottak fungerer for kommunene.

I figuren nedenfor viser vi hvordan de ulike problemstillingene henger sammen.

Figur 1.1 *Sammenheng mellom problemstillinger knyttet til desentraliserte asylmottak*



Den *nasjonale* politikken legger rammene for etablering, drift og eventuell utvidelse eller nedleggelse av asylmottak. Kommuner kan normalt ikke motsette seg etablering av asylmottak. Staten pålegger derimot kommunene å følge opp asylsøkere som bor i mottak med tjenester innenfor helse, barnevern og tolketjenester. Dessuten må kommunene legge til rette for at barn og unge (6-15 år) får den grunnskoleopplæring de har rett og plikt til. Hvordan kommunene skjøtter de pålagte oppgavene kan variere mellom kommuner.

Driftsoperatørene har ansvar for å etablere og drifte asylmottak innenfor de vilkår som staten setter. Driftsoperatørene skaffer innkvartering til både sentraliserte og desentraliserte mottak i kommuner. Innkvartering til desentraliserte mottak i ordinære boligområder må skaffes i de lokale boligmarkedene. Det er i de samme lokale boligmarkedene som kommunene utnytter dersom de skal leie boliger til bosetting av flyktninger eller andre vanskeligstilte.

Kommunene velger selv *om* de vil bosette flyktninger, *hvor mange* de vil bosette og hva slags *kommunal boligpolitikk* kommunen skal føre. Det betyr at den enkelte kommune selv bestemmer om kommunen i hovedsak skal eie alle boliger kommunen disponerer

til flyktninger og andre vanskeligstilte, eller leie inn fra det private, lokale boligmarkedet.

Asylsøkere som bor i desentraliserte mottak vil normalt bo i boliger som er lokalisert i ordinære boligområder. Asylsøkernes levekår vil bl.a. være betinget av hvordan mottaket drives, hvordan kommunen følger opp de lovpålagte oppgavene rettet mot asylsøkere og om og hvordan asylsøkerne deltar i lokalsamfunnet. Dessuten vil lokalsamfunnet holdninger til og eventuelt samarbeid med mottak og asylsøkere kunne påvirke asylsøkernes levekår. For asylsøkere som får innvilget oppholdstillatelse er det et spørsmål om levekårene i mottaksperioden fremstår som en gevinst når flyktningen skal ta ansvar for egen situasjon, i en bolig anskaffet av kommunen.

Nærmere om problemstillinger knyttet til boliganskaffelse, lokale boligmarkeder og bosetting av flyktninger

Er det slik at desentraliserte mottak lett kan justeres til svingninger i antall asylsøkere og behov for mottaksplasser? I tilfelle på hvilke måter. Er det slik at driftoperatører av desentraliserte asylmottak og kommuner møter like eller ulike betingelser i de lokale leiemarkedene? Etterspør driftoperatører og kommuner samme type boliger til asylsøkere og flyktninger som skal bosettes, eller har de forskjellige behov og preferanser? Er det mulig å spore noen sammenheng mellom desentraliserte mottaksplasser og konkurranse- og prisforhold i de lokale leiemarkedene?

Nærmere om problemstillinger knyttet til levekår i mottak

Asylsøkere skal ikke bare ha et sted å bo, men også et sted å leve mens de venter på å få sin sak avgjort. Er det slik at ventetiden og levekårene i asylmottak forbedres når asylsøkerne bor i desentraliserte boliger? Hva er det ved desentraliserte mottak som eventuelt styrker levekårene i mottaksperioden? Dessuten, er det slik at vilkårene i desentraliserte asylmottak kan ha en positiv integreringsgevinst når flyktninger skal bosettes i en kommune?

Nærmere om problemstillinger knyttet til konsekvenser for vertskommuner og nabolag

Kommuner har ansvar for å følge opp asylsøkere i alle typer mottak. Et spørsmål i denne undersøkelsen er om kommunene erfarer eller mener at oppfølgingen er lettere eller vanskeligere med

desentraliserte mottak. Like viktig er om kommunene opplever at desentraliserte mottak påvirker kommunens vilje og evne til å bosette flyktninger. Dessuten, er det slik at lokal oppmerksomhet, motstand og eventuell støtte, varierer med type mottak? Og, sett fra asylsøkernes ståsted, påvirker lokale holdninger til asylmottak og asylsøkere deres ønsker om å fortsette å bo i mottakskommunen?

Problemstillingene om eventuelle sammenhenger mellom desentraliserte asylmottak og kommunenes handlingsmuligheter i de lokale boligmarkedene gjelder bare for de kommunene hvor det både er *desentralisert* mottak og hvor kommunen *bosetter* flyktninger. Ved årsskiftet 2009/2010 var det mottak i rundt 100 kommuner. Hvor mange av mottakene som har desentralisert innkvartering kommer vi tilbake til i kapitel 3.

1.2 Perspektiver knyttet til problemstillingene

Desentraliserte asylmottak koplet opp mot bosetting av flyktninger spenner over flere politikkfelt og ansvarsområder. Det handler bl.a. om politikk for hvordan ansvar og drift av mottak skal organiseres med hensyn til asylsøkernes leve- og livsvilkår mens de bor i mottak, og om politikk for kommunenes oppfølging av mottakene, og om integrasjon og god overgang til et mer normalt liv for dem som får innvilget oppholdstillatelse. På et overordnet nivå handler det om forholdet mellom stat og kommune hva gjelder bl.a. innvandrings-, integrerings- og boligpolitikk.

1.2.1 Forholdet mellom desentraliserte asylmottak og boligmarked

Ujevn ankomst av mengden asylsøkere fører til behov for et dynamisk mottakssystem. Mottakssystemet er utviklet for å ta høyde for dette. Systemet har gått fra institusjoner – sentraliserte mottak, til å inkludere en større andel desentraliserte plasser. Desentraliserte mottak innebærer at asylsøkerne bor i boliger ute i lokalsamfunnene. En desentralisert mottaksmodell utspilles

innenfor rammene av en liberal boligpolitikk som i all hovedsak er markedsstyrt basert på tilbud og etterspørsel (St.meld.nr. 23.2003-2004). Likevel, markedet fungerer ikke alltid tilfredsstillende for

sårbare grupper i boligmarkedet. Husbanken utvikler derfor virkemidler hvor intensjonene er å møte de utfordringene vanskeligstilte, og kommuner som skal bistå vanskeligstilte, står overfor i boligmarkedet.

I siste Folke- og bolig telling fra 2001 eide 77 prosent av alle husholdninger i Norge egen bolig. Resten bodde til leie. I Oslo og andre større byer er leieandelen høyere enn for landet som helhet. Det spesielle med leiemarkedet i Norge er at det er uorganisert på den måten at det er liten offentlig innblanding. Utleie er en næring som bedrives av personer som leier ut en eller få boliger. Dernest er det kommersielle utleiere, kommuner, boligbyggelag, bedrifter og studentsamskipnader som leier ut boliger. Selv om det kan se ut til at andelen kommersielle utleiere øker i storbyene, er det de små private utleierne som dominerer markedet (Søholt og Astrup 2009; Medby, Astrup og Søholt 2009; Folke- og bolig tellingen 2001). I 2001 leide 3,8 prosent av landets husholdninger bolig av kommunen (Folke- og bolig tellingen 2001). Det betyr at kommunene samlet disponerer få boliger for å bistå vanskeligstilte. Kommunene har forskjellige boligpolitiske strategier i forhold til om en skal prioritere å eie kommunale boliger, eller leie inn fra det private markedet. Dersom strategien er å leie inn boliger fra det private markedet, blir kommunene avhengige av å tilpasse seg betingelsene i dette markedet for å få det til.

Den private utleievirksomheten er kjennetegnet av at leienivået er bestemt av tilbud og etterspørsel. Husleiereguleringen ble endelig opphevet fra 1.1.2010. Fritt marked betyr at hvis tilbudet øker vil prisen reduseres, noe som skjedde under første del av finanskrisen (Søholt 2009). Og omvendt, hvis etterspørselen øker, vil leieprisen øke. Likevel, dette skjer bare om de som etterspør leieboliger etterspør de samme boligene. Et alternativt scenario er at ulike aktører i leiemarkedet etterspør ulike typer boliger, boliger med forskjellig standard, og boliger med forskjellig beliggenhet innenfor det samme lokale leiemarkedet. Det kan f.eks. bety at boliger som ikke har vært etterspurt tidligere blir aktuelle for utleie når nye aktørgrupper kommer i markedet. Et eksempel er når fattige og marginaliserte grupper etterspør boliger i markedet, kan det bli et marked for boliger med understandard som før var vanskelige å leie ut (Søholt og Astrup 2009). Et annet eksempel er når det f.eks. etableres nye utdanningsinstitusjoner. Det bidrar til økt

etterspørsel etter leie av småboliger og av store hus for studentkollektiv.

Det er innenfor denne konteksten vi må forstå innleie av boliger til desentraliserte asylmottak. Mottakene representerer en relativt ny aktørgruppe på etterspørselsessiden i det lokale leiemarkedet. En annen gruppe som har fått liten oppmerksomhet for sin påvirkning i leiemarkedet, er arbeidsinnvandrere. I kommuner hvor kommunen skaffer boliger til bosetting av flyktninger og andre vanskeligstilte gjennom innleie fra det private markedet, kan det oppstå konkurranse med mottak. Det forutsetter at kommune og mottak er på jakt etter de samme boligene på samme tid og at det er et stramt lokalt marked. I kommuner hvor vanskeligstilte og flyktninger primært bosettes i kommunale boliger vil den samme konkurransen ikke oppstå. I denne typen kommuner kan etablering av mottak snarere bety at markedet for utleie utvides. Ved vurdering av etablering av mottak kan derfor hva slags innkvarteringsmuligheter som er tilgjengelig lokalt og hvilke aktører som allerede operer i hvilke segment av det lokale leiemarkedet, påvirke samspillet med kommunen.

I pressområder antas det at desentraliserte asylmottak kan føre til ytterlige press og konkurranse mellom sårbare grupper i leiemarkedet. I fraflyttingskommuner kan det på den annen side bidra til befolkningsvekst, utleie av ledige boliger og opprettholdelse av kommunale og private service og tjenester.

1.2.2 Mottaksperioden - ”betwixt and between”

”Et statlig mottak skal være et mest mulig normalt bosted for personer i en *unormal livssituasjon*. Mottaket skal ivareta og gi vekstmuligheter for beboernes individualitet, tilhørighet og mestringsevne” (UDI RS 2010 - 083). Sett utenfra kan denne unormale livssituasjonen betraktes som et overgangsrituale (van Gennep i Eriksen 1993). Den britiske antropologen Turner beskriver overgangsritualer mellom ulike tilstander som dynamikker, eller overganger mellom ulike former for sosiale fellesskap. Han betegner det som en periode hvor individene er ”betwixt and between”, hvor de verken tilhører det samfunnet de kommer fra eller det samfunnet de forhåpentligvis er på vei til (Turner 1967). Mottaksperioden er en overgangsfase preget av uforutsigbarhet i tid og i utfall, hvor asylsøkerne selv har liten

innvirkning på prosessen. I denne fasen står asylsøkeren utenfor det ordinære samfunnet og er på mange måter fratatt muligheten til individuelle initiativ som overskrider vilkårene for asylperioden. De er satt på vent og må handle innenfor rammen av mottaksbetingelsene. Sagt på en annen måte, de må handle innenfor de rammene som ”mottaksritualet” åpner for.

Overgangsfasen, eller mottaksperioden og betingelsene for denne, er institusjonalisert av staten. Det er staten som har kontroll over de overordnede vilkårene i mottakene og utfallet for den enkelte. Intensjonen med å søke asyl er å få oppholdstillatelse. De som får oppholdstillatelse skal integreres i et for dem nytt samfunn. Hensikten med overgangsritualer, og også med mottaksperioden, er at de som inngår, her asylsøkerne, tilegner seg ferdigheter som gir dem relevant kompetanse til å takle utfallet av asylsøknaden og mottakssituasjonen. De som får innvilget opphold skal ha tilegnet seg kompetanse som letter deres individuelle integrering i det norske samfunnet. De som får avslag skal omvendt ha bygget opp tilstrekkelig motivasjon til å vende tilbake til opphavslandet. Denne dobbeltheten i intensjoner gir rammene for innholdet i mottakene. Både de ansatte og beboerne må forholde seg til at de verken vet hvem som får opphold, eller hvem som får avslag. De må også forholde seg til at de ikke vet om de skal bo i mottak i en kort periode eller i flere år.

En endring som antakelig erfares av mange *asylsøkere*, er at de i rollen som asylsøker blir avkledd sin tidligere sosiale status. Som gruppe er asylsøkere kjennetegnet av utenforskap og lav rang i det sosiale hierarkiet i vertssamfunnet. Utfallet av mottaksfasen vil avgjøre hva slags sosial status de får i sin nye rolle. Innvilget opphold betyr at de har bestått de formelle kravene til å bli del av det norske samfunnet. Deres sosiale status i Norge og i eget miljø styrkes. For dem som får avslag kan imidlertid overgangsritualene som mottaksperioden representerer ha ført til ytterligere utenforskap og degradering.

Mottak, overgang og levekår

Mottaksperioden kan altså betraktes som et overgangsrituale fra en sosial situasjon til en annen. Mottakene blir de konkrete stedene hvor asylsøkerne gjennomlever asylperioden. Sett i et slikt perspektiv skal mottakene både fungere som midlertidige hjem og som arena for relevant kompetansebygging tilpasset utfallet av

asylperioden. Alternativt kan mottak fungere som midlertidig oppbevaring av mennesker med beskyttelsesbehov som søker opphold i Norge.

Innenfor en slik innfallsvinkel blir levekår i mottakene sentralt. Et spørsmål er om og eventuelt på hvilke måter mottakene kan bidra til å gjøre mottaksperioden meningsfull, gitt betingelsen om at det som betyr noe, utfallet av saken for den enkelte, er utenfor mottakenes handlingsrom.

Levekår kan defineres etter både objektive og normative standarder (Hagen, Djuve og Vogt 1994, Aase og Dale 1978). I det daglige betinges levekår bl.a. av boforhold, helse, arbeid, økonomiske ressurser, tilgang til sosiale nettverk m.m. Dette er betingelser som er viktige utgangspunkt for å gi våre liv mening og innhold.

Levekår kan omhandle fire ulike dimensjoner (Aase og Dale 1978):

Behovsdimensjonen: Her er oppfatningen at levekår må vurderes ut i fra i hvilken grad grunnleggende behov er tilfredstilt.

Ressursdimensjonen: Her er fokus på fordeling av kvantifiserbare ressurser blant befolkningen innenfor en definert geografisk eller politisk enhet. Det nærmer seg en objektiv standard for levekår og mye av levekårsforskningen baserer seg på denne tradisjonen. Ved hjelp av registeropplysninger kan det lages oversikter over fordeling og utvikling av kvantifiserbare ressurser mellom grupper i en befolkning.

Opplevelsesdimensjonen: Her er fokuset satt på den enkeltes vurdering av egen situasjon. Levekår måles ikke objektivt, dvs. på samme måte for alle.

Handlingsdimensjonen: Dette perspektivet legger vekt på at gode levekår er noe den enkelte er med på å skape ut fra egenaktivitet og samhandling med andre. Gode levekår blir et spørsmål om prosess, vurdert av den enkelte, mer enn et resultat.

Denne tilnærmingen til levekår kan være et utgangspunkt for å diskutere asylantenes levekår i mottak. Tilnærmingen åpner for å nyansere hvordan mottaksform og vilkår påvirker den enkeltes motivasjon, interesse og evne til senere integrering i samfunnet, hvis de får opphold. Opplevelsesdimensjonen og

handlingsdimensjonen vil være særlig aktuelle her. De to første dimensjonene kan anvendes for å kartlegge og sammenligne mer generelle levekår i forskjellige typer mottak.

1.2.3 David og Goliat? – lokalpolitikken og lokalsamfunnets møte med den nasjonale asylpolitikken

Innvandrings- og asylpolitikken bestemmes på nasjonalt nivå. Bosetting av flyktninger er derimot en kommunal oppgave som bestemmes lokalt etter anmodning fra IMDi. Her ligger det store muligheter for motsetninger mellom stat og kommuner. Iverksettingen av den nasjonale asylpolitikken dreier seg bl.a. om asylmottak som rent praktisk må lokaliseres til kommuner. Kommunene kan ikke forhindre opprettelse av asylmottak, så fremt de ikke kommer i konflikt med gjeldende lovverk. Kommunene er derimot pålagt å følge opp mottakene når det gjelder helse, barnevern og tolketjeneste. Alle barn og unge i alderen 6 – 15 år har dessuten rett og plikt til å gå på alminnelig grunnskole. Verts kommunene får statlig tilskudd som er ment å dekke de pålagte oppgavene.

Kommunene reagerer forskjellig på å måtte følge opp nasjonal innvandrings- og asylpolitikk. Mens noen ser det som en nasjonal dugnad, kan andre oppfatte det mer som uønsket statlig styring over lokale forhold. Det kan vekke motstand blant lokalpolitikere, tjenesteapparat og i lokalsamfunn. Lokale holdninger til etablering og drift av mottak kan påvirke både kommunenes interesse for og evne til å bosette flyktninger som har fått innvilget oppholdstillatelse. Hva slags samspill man lykkes med å få til mellom mottak, kommune og lokalsamfunn i driftsperioden kan påvirke kommuners interesse for å bosette flyktninger, og flyktningenes interesse for å bli boende i mottakskommunen.

Vi vet at planer om å etablere asylmottak ofte vekker motstand lokalt (bl.a. VGNett, Fædrelandsvennen 8.juni 2009). I forbindelse med etablering og drift av asylmottak er det derfor et spørsmål om desentraliserte mottak vekker mindre motstand – nettopp fordi de er mindre synlige og asylsøkerne bor i alminnelige boliger i alminnelige nabolag.

1.2.4 Foreliggende kunnskap

Å bo i mottak

Det er gjort relativt få norske studier av hvordan asylsøkerne opplever å bo i mottak. Brekke m.fl. har imidlertid oppsummert de viktigste undersøkelsene som er gjennomført i perioden 1990-2009 (Brekke m.fl. 2010). Oppsummeringen viser at ventetiden i mottak ofte oppleves som et tidsmessig og romlig limbo. Asylsøkeren står på mange måter utenfor tid og rom. Mottaksansatte og beboere engasjerer seg for å fylle dette tomrommet og for å opprettholde mening. Det hevdes at gjenopptakelsen av norskundervisning i mottakene har bidratt til å skape struktur i en ellers strukturløs hverdag. Et annet tema har vært fravær av et normalt liv innenfor de fysiske rammene som et mottak gir. Det har også vært fokusert på fravær av et regelverk som definerer levestandard og muligheter for opplæring og arbeid. Så vidt vi vet har ikke disse studiene fokusert på forskjeller i levekår mellom desentraliserte og mer sentraliserte asylmottak.

Stikkord fra studier i mottak er klientifisering, passivisering, krenkelsesprosesser og tap av status. Disse perspektivene knytter an til å betrakte asylsøkeren som offer. Det virker som det er gjort lite for å studere asylsøkere i mottak som aktører i eget liv, innenfor det handlingsrommet som opphold i mottak gir.

I en studie av vold mot kvinner i mottak kommer det frem at desentraliserte boliger oppleves som positivt fordi kvinnene slipper å dele fellesarealer med menn de ikke har familierelasjon til (Skogøy 2008). Samtidig henvises det til en annen undersøkelse hvor det påpekes at egen bolig kan svekke mulighetene til å avdekke mishandling innen familien (Berg og Sveaas m.fl. 2005). En tredje studie har fokus på at små barns hverdag i asylmottak er omgitt av taushet, både politisk / administrativt og forskningsmessig, til tross for at de utgjør nesten halvparten av alle barn i mottak. Det pekes på at barns hverdag i mottak ligger langt unna hverdagen for andre barn i samme aldersgruppe. Foreldrene er fattige, tilværelsen er preget av midlertidighet og usikkerhet og boforholdene er dårlige (Seeberg 2009). Mottakene i denne studien var sentraliserte. Undersøkelsen gir derfor ikke kunnskap om desentraliserte mottak fungerer annerledes for barns hverdag i asylmottak.

Asylmottak og nærmiljø

Til tross for at det finnes asylmottak i rundt hundre kommuner, er det gjort få studier av relasjonen mellom mottak og nærmiljø. En studie har imidlertid fokusert på forholdet mellom mottaket som institusjon og lokalsamfunnet, og på relasjoner mellom asylsøkere som individer og lokalbefolkningen (Drangslund og Fuglseth 2009). Det var tre (normative) begrunnelser for å studere asylmottak i et nærmiljøperspektiv. Det dreide seg om muligheter for å styrke lokalsamfunnet, livskvaliteten til asylsøkeren og forberedelse til fortsatt opphold i Norge for dem som får positivt vedtak. Utgangspunktet var et mottak i Bergen med desentraliserte boliger. Undersøkelsen oppsummerer med en rekke tiltak som kan styrke de tre begrunnelsene for undersøkelsen. Av rekken av tiltak som er aktuelle for vår undersøkelse er at kommunene bør få mer ansvar for nærmiljøarbeid knyttet opp til mottakene, vektlegging av nærmiljøforhold ved etablering av mottak og økt bruk av desentraliserte boliger.

Fra mottak til egen bolig

To relativt nye undersøkelser har hatt fokus på bosetting fra mottak til kommune (TNSgallup 2009, Hanche-Dalseth, Bergem og Aaflot 2009). Den første er en brukerundersøkelse blant nybosatte flyktninger. Den andre inkluderer både kommunenes og flyktningenes erfaringer. Brukerundersøkelsen viser at flyktningene opplever å ha begrenset innflytelse på mulighetene for bosetting. Det kommer også frem at de som har spesielle ønsker til kommune, må vente lenger på å bli bosatt. Blant de bosatte er det få som uttrykker flytteplaner, men flere som er misfornøyde med tildelt bolig og kommune. Samtidig kommer det frem at flere kommer fra kulturer hvor det er farlig eller kan få negative konsekvenser om man er kritisk. Forfatterne mener derfor det er usikkert om en får riktig bilde av de bosattes tilfredshet (TNSgallup 2009: 14). Undersøkelsen har også med erfaringer fra flyktninger som har funnet bolig selv. De har funnet bolig selv, der de ønsker å bo, ofte ved hjelp av nettverk og de deltar på introduksjonskurs. Disse flyktningene var positive til å ta eget initiativ og ga uttrykk for at det var trening i å forstå hvordan ting fungerer i Norge. De var derfor overrasket over at det ikke oppfordres til at flyktninger forsøker å skaffe bolig selv. De mente de ble advart mot dette i mottakene og at det kunne bidra til at de

ikke fikk rett til å gå på introduksjonskurs. De som hadde funnet bolig selv mente at det burde satses mer på dette. Det kan redusere treghet og ventetid i bosettingsarbeidet og kan bygge opp om eget initiativ. Arbeidet burde styrkes ved at f.eks. IMDi kunne engasjere en ”utleiemegler” som kunne bistå initiativrike flyktninger inn i leiemarkedet. Kommunesiden i den andre undersøkelsen fraråder selvbosetting som ikke er avtalt mellom IMDi og aktuell kommune, fordi det kan komme i tillegg til kommunens planlagte bosettingsarbeid. Hovedfunn i denne undersøkelsen er at kommunene har store utfordringer med å skaffe boliger til bosetting av flyktninger. Dessuten at kommunene har svært variabel kunnskap om og bruk av Husbanken. Videre er lokalt samarbeid internt i kommunene knyttet til boligsosiale spørsmål lite formalisert. Når det gjelder oppfølging av flyktningene blir det påpekt at boveiledning er sentralt, men ikke blir prioritert. Dette gjelder både om å bo og om at flyktningene skal ta hånd om egen boligkarriere og kjøpe bolig. Det er flyktninger som har opparbeidet relasjoner og nettverk lokalt som ønsker å bli boende mottakskommunen når de blir bosatt. I undersøkelsen bekreftes det at kommunene fortsatt har lite fokus på flyktningenes medvirkning når det gjelder bolig og bosetting.

2 Design og metode

2.1 Design

Denne undersøkelsen favner bredt. Det skal hentes frem kunnskap om levekår blant beboere i desentraliserte asylmottak. Samtidig er det et ønske å få vite om det som skjer i mottakene bidrar til å lette integreringen for dem som får innvilget opphold. Dernest etterspørres kunnskap om driftsoperatørers, mottaks- og mottakskommunenes oppfatninger av og erfaringer med desentraliserte mottak og bosetting av flyktninger fra denne type mottak. Dette omfatter både etablering av mottak i kommunen, service og tjenester fra kommunen til mottaket og om mottaket har skapt problemer for kommunen i leiemarkedet.

For å skaffe denne type kunnskap har vi benyttet metode- og aktørtrianglering. Det betyr at flere måter å samle informasjon om det samme har vært benyttet. Ulike aktører slik som beboere og ansatte i mottak, driftsoperatører, bosatte flyktninger og kommunalt ansatte har formidlet erfaringer og synspunkter på de samme og tilgrensende problemstillinger. Undersøkelsen baserer seg på en kombinasjon av kvantitative og kvalitative data. De kvalitative dataene er organisert i ni case; kommuner med desentraliserte mottak.

Datakilder

Dokumenter:

Stortingsmeldinger, kommunale saker vedrørende asylmottak, tilsynsrapporter fra UDI, presseoppslag.

Kvantitative data:

NIBR-rapport 2010:13

- Survey til alle mottak (154)
 - Survey til alle driftsoperatører (54)
 - Statistikk fra UDI over mottaksbefolkningen
 - Statistikk fra IMDi om bosetting av flyktninger (2005 -2009)
 - KOSTRA; tall over kommunalt disponerte boliger (2008).
Enhet kommuner.
 - SSB, boligstatistikk. Enhet kommuner.
 - Folke- og bolig tellingen 2001
 - Leiemarkedsundersøkelsen (LMU) fra SSB.
- Analysen av kvantitative data kan gi grunnlag for statistisk representativitet.

De kvantitative dataene gir en ramme for problemstillingene og bidrar til å kontekstualisere casene; kommuner med desentraliserte mottak.

Kvalitative data fra ni case: kommuner med desentraliserte mottak

Intervjuer med:

- Asylsøkere som bor i mottak i casekommunene
- Bosatte flyktninger i casekommunene
- Ansatte i casemottakene
- Ansatte i kommunene
- Driftsoperatører

De kvantitative og kvalitative dataene utfyller hverandre med hensyn til problemstillingene.

Casestudier åpner for en kvalitativ tilnærming til problemstillingene som ønskes belyst (Yin 1989). Tilnærmingen er kjennetegnet av et bredt datatilfang (mange variable) og få enheter. Det er omvendt av for eksempel surveyer som har mange enheter og få variable. Det brede datatilfanget bidrar til å kontekstualisere casene. Det innebærer at man får frem mange opplysninger om det enkelte case, som viser dets egenskaper til forskjell fra andre case. Med en slik tilnærming kan vi få frem spesifikke forhold i de ni

casekommunene med desentraliserte asylmottak. Datatilfanget i casestudier er basert på ulike aktørers erfaringer og vurderinger av samme eller tilgrensede problematikk. Casestudier kan i tillegg til intervjuer bestå av annen informasjon som belyser casene. Boligtall fra KOSTRA om de konkrete casekommunene er et eksempel. Tilsynsrapporter fra UDI om mottaksdriften et annet. Analyse av informasjon fra mange kilder bidrar til å gi forskeren bred forståelse av det fenomenet som studeres: kjennetegn, mekanismer, sammenhenger m.m. I casestudier kan man ha antakelser om sammenhenger, teorier, på forhånd, eller så kan slike teorier vokse frem ettersom forsker får spesifikk kunnskap om det som studeres gjennom datainnsamlingen. Flere case bidrar til rik empiri som kan nyansere, svekke eller styrke antakelser om sammenhenger. Man kan ikke slutte fra et case til andre case, men teorien – antakelsen om sammenhenger kan styrkes eller svekkes. Antakelsene om sammenhenger som fremkommer i casestudier kan likevel være gyldige for andre case med lignende egenskaper som de studerte casene. Man kan ikke generalisere på bakgrunn av casestudier, men man kan si noe generelt om sammenhenger i relasjon til undersøkelsens problemstillinger.

I denne undersøkelsen har vi brukt deler av casemetodikken for å samle informasjon om et knippe av relaterte problemstillinger knyttet til desentraliserte asylmottak og konsekvenser for bosetting. Hensikten har ikke vært å presentere og diskutere de ni casene i forhold til hverandre, men å få bredt innsyn i problemstillingene.

2.2 Metode

2.2.1 Surveyer

Alle mottak og driftsoperatører har fått tilsendt internettbaserte surveyundersøkelser. Surveyene ble sendt til alle mottak, selv om undersøkelsen er fokusert på desentraliserte mottak. Det er to grunner til dette. For det første mangler det systematisk oversikt over fordeling av desentraliserte boliger i mottakene. For det andre kan en ved å få med alle typer mottak, få mulighet til å sammenligne desentraliserte og mindre desentraliserte mottak.

Utsendingene var basert på e-postlister fra UDI. Hvert mottak og hver driftsoperatør som har besvart undersøkelsen, har svart på kun et skjema. Svarprosenten til mottakene var på 53 prosent av 154 mottak. Av totalt 54 driftsoperatørene var svarprosenten 69 prosent. Svarprosentene gjelder fullstendig besvarelser. I tillegg har noen mottak (totalt 62 prosent) og driftsoperatører (totalt 81 prosent) svart på deler av undersøkelsen. Det betyr at svarprosenten på noen spørsmål er høyere enn det som er oppgitt her. Den relativt lave svarprosenten til mottakene kan skyldes at det ble benyttet e-post adresser som UDI oppretter for mottakene og at disse adressene er lite i bruk. Tilbakemeldinger fra mottakene i purrerundene kan tyde på dette.

I surveyen til mottakene spørres det bl.a. om forhold som angår asylsøkerne som bor i mottak. Ideelt sett burde asylsøkerne selv besvart dette. Survey til asylsøkerne var imidlertid ikke mulig i dette prosjektet. Kunnskapen om asylsøkernes levekår i mottak som kommer frem gjennom surveyen til mottakene, er derfor filtrert gjennom de ansattes erfaringer og daglige inntrykk. Hvorvidt ansatte i mottak har interesse av å fremstille situasjonen for asylsøkerne i mottak som bedre eller verre enn det de ansatte opplever til daglig, vet vi ikke.

Direkte intervjuer med asylsøkere og ansatte i casemottakene bidrar til å utdype og nyansere levekår for asylsøkere i de desentraliserte asylmottakene.

2.2.2 Leiemarkedsundersøkelsen

Et viktig spørsmål i undersøkelsen er om desentraliserte asylmottak fører til økt press i lokale leiemarkeder. Ved hjelp av data fra Leiemarkedsundersøkelsen (LMU) og regresjonsanalyse, vil vi undersøke om asylmottak i kommunene bidrar til økte husleier. LMU kan ikke brukes for å undersøke direkte om mottak fører til færre leieboliger tilgjengelig for kommunen. En kan imidlertid anta at økte priser er et uttrykk for større etterspørsel.

LMU gjennomføres av Statistisk sentralbyrå hvert år, første gang var i 2005. Hensikten er å kartlegge leienivået i ulike segmenter i leiemarkedet og i ulike geografiske områder. I Norge finnes det ikke komplette registre over leieboliger eller leietakere. Det trekkes derfor utvalg basert på opplysninger i andre registre. I 2009 var

bruttoutvalget på nesten 20 000 personer/ adresser. Antall leietakere i nettoutvalget var drøye 7000 personer. I tillegg til dette utvalget er det hentet inn registeropplysninger fra et utvalg av de største kommunene og studentsamskipnadene, til sammen ca. 30 000 boenheter.

2.2.3 Feltarbeid i casekommuner med desentraliserte mottak

Kvalitative data har vært hentet inn fra til sammen ni kommuner med desentraliserte asylmottak.

Valg av case

Utgangspunktet var å velge mottak som ble oppfattet som desentraliserte. Det finnes ingen liste over desentraliserte mottak så informasjon om dette fikk vi fra UDI's regionkontor og fra omtale av asylmottakene på internett. Ved valg av kommuner / mottak ble det i tillegg lagt vekt på å finne frem til kommuner som er relativt aktive i bosetting av flyktninger og mottak som har forskjellig driftsperiode. Ved valg av case ble det óg lagt vekt på å få med kommuner hvor en kunne anta at det var et visst press i det lokale bolig- og leiemarkedet. Dette skyldes problemstillingen om hvorvidt desentraliserte asylmottak påvirker kommunenes evne til å skaffe boliger til bosetting av flyktninger.

For å gjøre den praktiske gjennomføringen mulig innenfor prosjektets rammer, ble det valgt tre og tre case som lå i geografisk nærhet. Dette har vi kalt for klyngecase. I hver klynge var intensjonen at feltarbeidet skulle være noe mer omfattende i et case (en kommune og et mottak) enn i de to andre. På bakgrunn av disse forskjellige hensynene ble de valgte kommunene med mottak Drammen, Larvik, Porsgrunn, Birkenes, Kristiansand, Farsund, Volda, Ulstein og Ålesund.

Casene har til *felles* at alle har asylmottak som består av for det meste desentraliserte boliger. Casene er *forskjellige* med tanke på mottakenes driftsperiode. Kristiansand, Birkenes, Farsund og Ulstein har flere års driftserfaringer. Boligene til mottaket ble skaffet for flere år siden. Mottakene har erfaringer fra kontakt og ev. samarbeid med kommune og lokalsamfunn. Drammen, Larvik, Porsgrunn, Volda og Ålesund har mottak som ble opprettet i 2008

og 2009. Det betyr at driftsoperatørene har ferske erfaringer med å skaffe boliger til mottakene. Larvik har hatt et annet mottak tidligere. Casene er *forskjellige* med hensyn til kommunestørrelse og sentralitet. Kommunene er også *forskjellige* med hensyn til hvor mange flyktninger som bosettes hvert år. Før datainnsamlingen visste vi ikke hvordan kommunene løser sine boligsosiale oppgaver, eller om de løser disse oppgavene på forskjellige måter. Vi visste heller ikke hvordan de bosatte flyktninger.

Datainnsamling i casene

Det har vært systematisk datainnhenting i casekommunene. Det er gjennomført halvstrukturerte samtaler med ansatte i mottak, asylsøkere i mottak, flyktninger som er bosatt i mottakskommunene og ansatte i kommuner. Halvstrukturerte samtaler etter intervjuguide kjennetegnes av en kjerne av tema som skal belyses. Hver samtale får likevel litt ulik form avhengig av hva den enkelte informant / gruppe er opptatt av og kan noe om, eller har som ansvarsområde. Spørsmålene tilpasses situasjonen ut fra de temaene som skal belyses.

Intensjonen var å gjennomføre gruppesamtaler med hver gruppe av aktører. Vi mente at gruppesamtaler var hensiktsmessig av flere grunner, bl.a. fordi temaene for samtalene var lite sensitive. Temaene egnet seg for samtalebasert diskusjon mellom deltakerne, noe som kunne gi mer informasjon og mer utfyllende vurderinger enn enkeltintervjuer. En annen begrunnelse for gruppeintervjuer var rammene for prosjektet. Det var ikke rom for å legge opp til individuelle samtaler som hovedmodell. Av praktiske gjennomføringsgrunner ble det likevel gjennomført omtrent like mange individuelle intervjuer som gruppeintervjuer, bl.a. fordi de aktuelle personene ikke kunne møte samtidig. Da ble det kombinasjoner av gruppeintervjuer, enkeltintervjuer i kommunen og telefonintervjuer.

Gruppesamtalene med asylsøkere i mottak og bosatte flyktninger har vært gjennomført på engelsk / norsk, på informantenes morsmål med språkassistenter fra mottakene, med medbrakt venn som fungerte som tolk, med tolk overført via mobiltelefon med høyttaler, eller med innleid tolk. I et par av gruppesamtalene har informanter som var gode i norsk/engelsk oversatt for andre som snakket samme morsmål. Der hvor det har vært forskjellige språkgrupper som ikke har hatt fellesspråk har det vært

gjennomført enkeltsamtaler. I et mottak var det for eksempel tre påfølgende enkeltintervjuer. I et annet mottak var det et gruppeintervju og et enkeltintervju. Intervjuene handlet ikke om sensitive sider ved informantenes livssituasjon, slik at det ble vurdert som forsvarlig å bruke språkassistenter. Informantene har selv godkjent dette. Alle ble gjort oppmerksomme på at deltakelsen var frivillig og at informasjonen ville bli behandlet anonymt.

Gruppeintervjuene varte mellom 1,5 og 2,5 timer. For beboere i mottak ble gruppesamtalene gjennomført i mottakets lokaler. Gruppesamtaler med bosatte flyktninger ble gjennomført i lokalene hvor de går på introduksjonskurs. Når gruppesamtalene ble gjennomført når det var naturlige matpauser, ble det flere steder servert enkel mat, slik som smørbrød, pizza, frukt og kjeks.

Ingen av samtalene ble tatt opp på bånd. Alt ble skrevet ned fortløpende. Dette innebærer at samtalene kan gå litt langsomt. Fordelen er at både intervjuer og informanter får noe tid til å tenke seg om underveis i samtalen. Der det var god gruppedynamikk fortsatte samtalen mens det foregående ble skrevet ned.

2.2.4 Hvem snakket vi med?

I kommunene snakket vi med ansatte som daglig arbeider med mottak og bosetting av flyktninger. Det inkluderte boligansvarlige, flyktningenehet, NAV, kompetansesentre (introduksjonsprogram for bosatte og norskopplæring for asylsøkere), skole, helse og barnevern. I et tilfelle deltok en politiker i det lokale inkluderings- og likestillingsutvalget. Hvor mange som ble intervjuet i hver kommune varierte. Kommunene fant selv frem til informanter, etter vår henvendelse.

Det er fem driftsoperatører knyttet til de ni mottakene. En er intervjuet som del av feltarbeidet, og tre er intervjuet på telefon. Den femte er ikke intervjuet. Hensikten var å få innsyn i operatørens synspunkter og erfaringer knyttet til etablering og drift av desentraliserte mottak.

På mottakene snakket vi først og fremst med mottaksleder. Ofte deltok imidlertid flere ansatte, noen steder alle. Mottakene er forskjellig organisert. Det vesentlige var at vi fikk overordnet informasjon om oppfatning av og drift av det konkrete

desentraliserte mottaket, inkludert antall og type boliger og oppfølging av beboere og boliger.

I mottakene var det et ønske å snakke med asylsøkere som har fått innvilget oppholdstillatelse, men som fortsatt bor i mottak i påvente av bosettingskommune. Dette var ikke alltid mulig. Feltarbeidet ble gjennomført på nyåret i 2010. I følge mottakene ble mange bosatt på slutten av 2009. Det medførte at det var få bosettingsklare beboere i mottakene. Andre kategorier ble derfor inkludert. Det var imidlertid presisert at vi ikke skulle snakke med personer som hadde fått avslag, da mye av samtalen skulle handle om forhold og aktiviteter i mottak som kunne ha betydning for senere integrering ved bosetting. Dette skjedde likevel i et tilfelle og ble ikke oppdaget før et stykke ut i intervjuet.

Blant asylsøkerne snakket vi med 33 personer med bakgrunn fra 12 forskjellige land. Ti av informantene bodde sammen med en eller flere familiemedlemmer i Norge, mens resten var enslige.

Tabell 2.1 *Informanter i mottak fordelt på alder og kjønn. Antall.*

Kjønn	Alder				Sum
	18 – 29 år	30-39 år	40 år eller eldre	Uoppgitt	
Kvinne	12	6	0	0	18
Mann	6	4	4	1	15
Sum	18	10	4	1	33

Vi fikk snakke med flere kvinner enn menn i mottakene. Dette kan være tilfeldig, eller at det på intervjutidspunktet var flere kvinner med oppholdstillatelse enn menn. I et tilfelle hvor det dreide seg om familier, kom det frem at mannen var syk og ikke kunne delta.

Asylsøkerne som ble intervjuet hadde følgende juridiske statuser: innvilget opphold med bosettingstillatelse, innvilget opphold uten bosettingstillatelse, søknad under behandling, avslag og noen få UDI mener skal få saken sin behandlet i et annet land i henhold til Dublin II-forordningen.

Flyktingene som var bosatt i de utvalgte kommunene hadde bakgrunn fra ni forskjellige land. Til sammen snakket vi med 14

personer som bodde i fem forskjellige kommuner. I denne gruppen var 8 enslige, mens 6 bodde sammen med en eller flere familiemedlemmer.

Tabell 2.2 *Informanter blant bosatte flyktninger fordelt på alder og kjønn. Antall.*

Kjønn	Alder			Sum
	18 – 29 år	30-39 år	40 år eller eldre	
Kvinne	0	2	0	2
Mann	5	4	3	12
Sum	5	6	3	14

Blant bosatte flyktninger snakket vi med et flertall menn. Dette speiler på sett og vis kjønnsfordelingen i flyktningbefolkningen, men gir ikke forklaring på hvorfor mennene i familiene møtte i stedet for kvinnene. En praktisk grunn kan være at kvinnene var opptatt med barn eller andre praktiske ting. Flyktningene ble rekruttert gjennom introduksjonsprogrammet eller gjennom kommunens flyktningenheter. Åtte av de 14 bosatte flyktningene hadde bodd i mottak i bosettingskommunen.

Blant enslige i mottak og som var bosatt, var det flere som hadde familie i Norge som de ikke bodde sammen med. Det var også flere av de enslige som hadde ektefelle og barn i opphavslandet eller i tredje land.

Hovedinntrykket av beboerne i mottak og de bosatte flyktningene var at dette dreide seg om ressurssterke mennesker. Mottaksledere og ansatte i kommunene understreket imidlertid at informantene ikke var plukket ut blant de mest velfungerende i mottaket eller blant de bosatte flyktningene. I mottakene var personer med innvilget opphold prioritert, og hvis det var noe valg, personer som kunne engelsk eller noe norsk. Prioriteringen av personer med innvilget opphold kan ha medvirket til asylsøkerens relativt positive vurderinger av mottakene. Innvilget oppholdstillatelse bidrar til at personene kan se fremover. Forhold i mottaket kan bli mindre viktig.

Blant de bosatte flyktningene var nybosatte prioritert i tillegg til hvem som var interessert blant dem som gikk på

introduksjonsprogrammet. Blant de nybosatte var det prioritert personer som hadde bodd i mottak i bosettingskommunen.

Valg av informanter blant asylsøkere og bosatte flyktninger

Det var mottakene og kommunene som fant frem til asylsøkere og bosatte flyktninger som vi kunne snakke med. Fra prosjektets side var som nevnt første prioritet personer som har fått innvilget opphold og som fortsatt bor i mottak. Dernest var det et ønske å inkludere både familier og enslige. Grunnen til at det var mottakene og kommunene som fant frem til hvem vi skulle snakke med, er at dette er anbefalt av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), og en forutsetning for godkjenning av prosjektet. Det anbefales at det er personer som allerede kjenner aktuelle informanter som forespør om de vil delta i undersøkelsen. Samtidig skal det gis informasjon om at deltakelsen er frivillig og at de kan trekke seg når som helst i intervjuet. NIBR hadde laget informasjonsskriv om dette som ble formidlet til mottak og kommuner som hjalp til med å finne informanter. Vi vet ikke hvor mange personer kommunene og mottakene har forespurt. Hvem som faktisk bodde i de aktuelle mottakene og hvem som faktisk var nybosatte flyktninger i de ni aktuelle kommunene, sammen med frivillighetsaspektet, har til sammen bidratt til det endelige utvalget av informanter.

2.2.5 Anonymisering

Vi har snakket med et sett av aktører i ni kommuner og asylmottak. Vi har ikke gjennomført en evaluering av de enkelte settene av driftsoperatør/mottak/kommune, men vært på jakt etter fellestrekk og variasjon. Vi mener derfor at fremstillingen ikke blir bedre om informanter navngis med hvor de kommer fra. Vi har valgt å anonymisere alle informanter. Vår erfaring er at det får folk til å snakke friere. Vi får vite mer og kan få flere personlige refleksjoner rundt tematikken. Det betyr at vi heller ikke henviser til konkrete mottak / kommuner, fordi det da er lett å finne ut hvilke personer som har uttalt seg.

2.2.6 Informasjonens kvalitet

Tnsgallup gjennomførte en brukerundersøkelse blant nylig bosatte flyktninger i 2009. I rapporten bemerkes det at det kan være

vanskelig å vite om informanter har holdt tilbake negative eller kritiske ytringer. Dette begrunnes med at noen forteller at de kommer fra kulturer, eller har erfaringer der det er farlig, eller kan få negative konsekvenser dersom man er negativ eller kritisk (tnsgallup 2009:14).

Vi vet ikke om våre informanter blant asylsøkere og flyktninger har gitt et mer positivt bilde enn de egentlig mener pga frykt. Vi vet heller ikke om understrekning av anonymitet bidro til å redusere ev. skepsis og frykt. Vi observerte imidlertid at noen få som foreløpig ikke hadde fått innvilget opphold, var opptatt av å formidle at de hadde det bra. Andre, bla. en med ”Dubliner” status, var opptatt av å formidle hvor vanskelig situasjonen var. De fleste vi snakket med var optimistiske med tanke på sin nåværende og fremtidige situasjon, antakelig fordi de fleste hadde fått innvilget opphold. Sjansene til en bedre fremtid, forhindre dem likevel ikke fra å ha kritiske bemerkninger knyttet til det å bo i mottak.

De vi har snakket med hadde bakgrunn fra 13 forskjellige land. De hadde forskjellig utdanningsnivå og sosial status fra opphavslandet. Vi kan ikke se bort i fra at enkelte kan ha unnlatt å fortelle om ting vi gjerne skulle fått vite noe om. På den annen side var hovedtrekkene i informasjonen relativt samstemt. Der det var enkeltintervjuer av henholdsvis asylsøkere og bosatte flyktninger var det heller ikke store avvik i virkelighetsbeskrivelsen, men som enkeltpersoner kunne de oppleve den samme virkeligheten forskjellig. Intervjuer med forskjellige informantgrupper på hvert sted: kommuneansatte, mottaksansatte, beboere i mottak og bosatte flyktninger bidro også til å få frem nyanser og variasjoner mellom stedene.

3 Desentraliserte mottak

3.1 Hva er desentraliserte mottak?

Hele denne undersøkelsen handler om hvorvidt det gjør en forskjell for asylsøkere, kommuner og lokalsamfunn om asylmottakene er organisert som desentraliserte eller sentraliserte mottak. Videre, om det betyr noe for flyktninger som skal bosettes om de har bodd i den ene eller den andre type av mottak. For å komme nærmere disse spørsmålene skal vi først prøve å gi et bilde av desentraliserte mottak. Hva særpreger dem og hvordan drives de? Hvem bor der og hvor utbredt er denne typen mottak?

Stortingsmelding 17 (2000-2001) om Asyl-og flyktningpolitikken omhandler en drøfting av desentraliserte asylmottak. I meldingen ble desentraliserte mottak omtalt som *”mottak der asylsøkerne blir innkvartert i bustader i ordinære buområde”* (St.meld.nr.17. (2000-2001) s.82). Det gir en assosiasjon til at asylsøkerne har tilnærmet ordinære boforhold, på linje med resten av befolkningen.

Å innkvartere asylsøkere i boliger i ordinære boligområder er ikke et særnorsk fenomen. I stortingsmeldingen om Norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv (2009-2010) kommer det frem at dette praktiseres i flere land. Sverige innkvarterer asylsøkere langt oftere i leiligheter, og Storbritannia bruker bare leiligheter. I Sverige bor rundt halvparten av asylsøkerne ofte sammen med slekt og venner i deres boliger. Det reduserer boligbehovet til asylmottak, men bidrar til høyere trangboddhet blant dem som innlosjerer. Finland og Nederland bruker derimot sentraliserte mottak som hovedmodell for innkvartering av asylsøkere. I Norge og Danmark må asylsøkere som har behov for økonomisk bistand fra det offentlige, bo i mottak.

I stortingsmelding 17 (2000-2001) om Asyl- og flyktningpolitikken omtales mottak som ikke er desentraliserte som sentraliserte mottak. Det betyr at administrasjon av mottaket og innkvarteringen av asylsøkerne foregår på samme sted, ofte i et eller få bygg. Mellom de rene desentraliserte og sentraliserte mottakene er det alle former for mellomvarianter. Noen mottak har et sentralisert mottak med noen desentraliserte boliger i tillegg. Andre har noen boliger i et institusjonslignende bygg, mens resten er boliger spredd rundt i området.

Da stortingsmeldingen om asyl- og flyktningpolitikken ble skrevet, var det bare noen få eksempler på desentraliserte mottak (St.meld.nr.17. (2000-2001) s. 66). I meldingen ble det foreslått et prosjekt for å systematisere erfaringer med ulike boformer i mottak. En hensikt var å legge til rette for større bruk av desentraliserte mottak. Det ble hevdet at desentraliserte mottak kunne være gunstig med hensyn til fleksibilitet og antall plasser. Det ble også lagt vekt på at ulike typer av mottak kunne tilfredsstille ulike behov hos ulike brukergrupper.

Kristiansand kommune har hatt mottak siden 1988 og gikk over til desentralisert mottak i 1992. Hovedgrunnen til omleggingen var et ønske om at flyktningene skulle få en mest mulig normal tilværelse hvor de kunne ta ansvar for egen hverdag. Etter 4 års drift oppsummerte kommunen bl.a. at normalisert bostituasjon virket fremmede på helse, fungering og trivsel. Boformen reduserte unødig press på familieliv, og skapte mindre frykt knyttet til uttransporteringer. Videre erfarte kommunen at små enheter førte til positiv nabokontakt og at barn ble lettere integrert med norske barn.

Å bo desentralisert er å bo slik vi alltid har bodd. En blir behandlet som selvstendige mennesker, selv i en vanskelig livssituasjon. (Asylsøker. Rapport fra Kristiansand kommune 1996).

Asylsøkerne var entydige i at desentraliserte boliger medførte et helt annet liv enn når de bodde sentralisert. Asylsøkernes trivsel og helse er kanskje det viktigste argumentet for desentraliserte mottak. Videre i dette kapitlet skal vi fokusere nærmere på hva desentraliserte mottak er i dag, omfang og betingelser for denne type mottak.

3.2 Hvor i Norge finner vi asylmottakene?

Asylmottakene i Norge ligger spredd i noe over 100 kommuner. UDI's strategi for lokalisering av asylmottak har vært at det helst ikke skal være mer enn ett mottak i hver kommune. Behovet for mottaksplasser, kombinert med anbudsregime for å opprette mottak, har medført at mottakene ligger der hvor private og kommunale anbydere har funnet det hensiktsmessig å skaffe relevant innkvartering. Kommunetype og sentralitet kan ha betydning for leieprisnivå. Sommeren 2009 var det mottak i 108 kommuner. I ti kommuner var det flere enn et mottak.

Tabellen under viser at andel kommuner med mottak øker med folketallet i kommunen. I kommuner med 50 000 innbyggere eller flere hadde hele 85 prosent, eller 11 av 13 kommuner mottak. I kommuner med færre enn 2000 innbyggere hadde derimot bare 6 prosent av kommunene mottak til tross for at de utgjør en drøy femtedel av alle kommuner. Mønsteret er entydig. Andelen kommuner med mottak stiger med økende folketall.

Tabell 3.1 *Prosent kommuner med asylmottak etter antall innbyggere i kommunene. 2008. Kilder: SSB og UDI.*

Kommunegruppe etter antall innbyggere	Antall kommuner	Prosent av alle kommuner	Prosent kommuner med mottak
0-1999	95	22	6
2000-4999	140	33	19
5000-9999	91	21	21
10 000-19 999	55	13	35
20 000-49 999	36	8	44
50 000 og flere	13	3	85
Totalt antall kommuner	430	100	

For de som bor i mottak betyr dette at de fleste bor i kommuner av en viss størrelse og hvor en kan regne med at det finnes et visst tilbud lokalt som de kan dra nytte av. Kommunestørrelsen kan bety at driftsoperatørene har erfart at det må være en viss størrelse på kommunen for at det skal finnes tilstrekkelig antall ledige boliger som kan leies eller kjøpes til mottak. Alternativet er nedlagte institusjoner og lignende som kan finnes i flere typer av kommuner.

I tillegg til størrelse på kommunene etter antall innbyggere, er det relevant å se på hvor mottakene ligger i forhold til sentralitet. I tabellen nedenfor er kommunene gruppert etter Statistisk sentralbyrås sentralitetskoder, 0 – 3, hvor 3 er det mest sentrale.

Tabell 3.2 *Prosent kommuner med asylmottak etter sentralitet, 2008.*
Kilder: SSB og UDI.

Sentralitetskode		Antall kommuner	Prosent av alle kommuner	Prosent kommuner med mottak
0	Minst sentrale kommuner	149	35	13
1	Nest minst sentrale kommuner	52	12	33
2	Nest mest sentrale kommuner	79	18	24
3	Mest sentrale kommuner	150	35	23
	Totalt antall kommuner	430	100	

Tabell 3.2 viser et mer utydelig bilde. Det er i kategorien ”nest minst sentrale kommuner” at vi finner høyest andel kommuner med mottak. I en tredel av disse kommunene finner vi mottak. Det er lavest andel kommuner med mottak i de minst sentrale kommunene. Dette samstemmer med tabell 3.1 hvor det kom frem at det var lavest andel kommuner med mottak i kommunene med færrest innbyggere. I rundt en av fire kommuner i de nest mest og mest sentrale kommunene var det mottak i 2008.³

Neste tabell viser de ni casekommunene mot sentralitetsbakteppet som er gitt her. Sentralitet er vurdert etter reisetid til sentrale områder. De ni utvalgte kommunene i utvalget har ulike sentraliteter.

³ I NIBR rapporten ”Vekstmerter og boligmarked” mener forfatterne at mange perifere områder blir plassert i høyere koder enn kommunen isolert sett burde ha tilhørt. Dette er fordi et reisetidskriterium har vært brukt for avgrensningen (Medby og Barlindhaug) NIBR-rapport 2008:34.

Tabell 3.3 Sentralitet for de 9 utvalgte casekommunene

Sentralitetskode		Kommuner i utvalget
0	Minst sentrale kommuner	
1	Nest minst sentrale kommuner	Volda, Farsund
2	Nest mest sentrale kommuner	Ålesund, Ulstein, Porsgrunn, Larvik
3	Mest sentrale kommuner	Kristiansand, Birkenes, Drammen

Drammen har sentralitet 3 på grunn av nærheten til Oslo. Byen inngår i hovedstadsområdet. Birkenes, som er en liten kommune med under 5000 innbyggere er kategorisert blant de mest sentrale kommunene på grunn av nærhet til Kristiansand, ca. 3 mil. For asylsøkere i mottak uten bil og med begrensede midler til offentlig transport, oppleves kommunen kanskje mer som landlig og lite sentral. At Ulstein og Volda er kategorisert med ulik sentralitet, skyldes bl.a. at Ulstein har rimelig reisetid til Ålesund. Volda har flere innbyggere, men er definert som mindre sentral.

Beliggenheten til mottakene i feltstudien er ikke representativ for alle mottak i Norge. Casekommunene er mer sentrale enn flertallet av mottakskommunene. Denne skjevfordelingen kan knyttes til problemstillingen om mottakenes eventuelle påvirkning på lokale leiemarkeder. Det tilsa at de utvalgte mottakene burde ligge i kommuner av en viss størrelse og med et visst omfang på bosetting av flyktninger som har fått innvilget oppholdstillatelse.

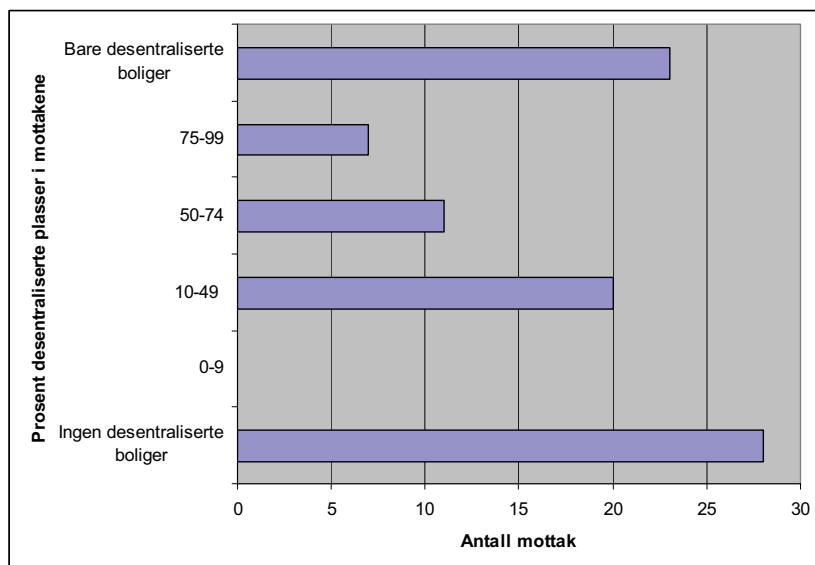
3.3 Omfang av desentraliserte mottak

I UDI's erfaringsrapport fra 2002 er 16 av 39 mottak 100 prosent desentraliserte. Ytterligere 8 mottak har mer enn 50 prosent av plassene i desentraliserte boliger. De resterende 15 mottakene har færre enn 50 prosent av plassene i desentraliserte boliger. Alle mottakene hadde imidlertid noen desentraliserte plasser.

I vår undersøkelse med utgangspunkt i mottak fra senhøsten 2009 inngår totalt 154 mottak. Av disse var 35 mottak beregnet for transitt, enslige mindreårige og vente mottak. 24 av disse har svart på surveyundersøkelsen til mottakene. Så vidt vi vet er det ikke aktuelt med desentraliserte boliger i denne type mottak.

Av de 89 mottakene som har svart på spørsmål undersøkelsen er det 28 mottak som ikke har noen desentraliserte plasser og 23 mottak hvor alle beboerne bor i desentraliserte boliger. I ytterligere 18 mottak bor mellom 50 og 99 prosent av beboerne i desentraliserte boliger (se figur 3.1). I 20 mottak er mellom 10 og 49 prosent av innkvarteringsplassene i desentraliserte boliger. Sagt på en annen måte, 54 prosent av mottakene hadde ingen eller færre enn 50 prosent av plassene i desentraliserte boliger. 46 prosent av mottakene hadde bare desentralisert innkvartering, eller flere enn 50 prosent av plassene i slike desentraliserte boliger. I forbindelse med behov for flere mottaksplasser i 2009, skjedde økningen mange steder i form av desentraliserte innkvarteringsplasser (Bergens tidende 14.8.2009 og Aften 19.8.2009).

Figur 3.1 *Prosent desentraliserte plasser i mottakene. N=89*



Det bodde til sammen 13 339 asylsøkere i de mottakene som besvarte surveyundersøkelsen om mottak ved årsskiftet 2009/2010 (Kilde UDI). 51 prosent av asylsøkerne bodde i desentraliserte boliger. I gjennomsnitt bodde det 5,9 personer i hver bolig. Høyest antall personer pr. bolig var 21. Dette er antakelig et bygg med flere mindre boenheter, f.eks. hybler. Ved Folke- og boligtellingsen i 2001, bodde gjennomsnittlig 2,3 personer i hele befolkningen i samme bolig. Ingen av beboerne i asylmottakene bor så romslig, bortsett fra der hvor det er forsterkede enheter og hvor enkeltpersoner disponerer egen bolig av sikkerhetsmessige eller helsemessige grunner. Det kan også forekomme enkelttilfelle av små familier som har fått egen bolig.

3.4 Desentraliserte mottak – lokal beliggenhet, organisering, boliger og boform

Desentraliserte asylmottak er kjennetegnet av at boligene i hovedsak er lokalisert i alminnelige boligområder. Asylsøkerne bor spredd. Samtidig er hovedmodellen at boligene, uansett type skal ligge sentrumsnært.

Organisering

Et kjennetegn ved de ni casemottakene er at administrasjonen i mottaket er sentralt plassert i tettstedet eller i kommunen, slik at det skal være enkelt for alle beboerne å komme til mottaket. Noen av mottakene hadde tilknyttet et treffsted eller informasjonslokale for beboerne i samme bygg som mottaksadministrasjonen. Andre hadde felles møte- og aktivitetslokaler tilknyttet et av mottakets boligbygg. Et av de ni desentraliserte casemottakene hadde kombinert administrasjon og noen boliger i samme bygg, slik som er mer vanlig i sentraliserte mottak. Administrasjonen og boligene hadde imidlertid ikke felles inngang.

I hvert av casemottakene vi har besøkt var det rundt 5 hele stillinger. Personene hadde hvert sitt hovedansvarsområde. I et par av mottakene hadde de ansatte ansvar for et fagområde og husansvar for inntil 30 beboere. Det ble lagt vekt på at de ansatte skulle ha overlappende kjennskap til beboerne. I et annet mottak var rutinen at vaktmesteren hadde fast runde til alle bofelleskap hver uke. ”Vaktmesterne” som vi traff i mottakene var kvinner og menn med teknisk kompetanse. På husbesøkene skulle de også ivareta det sosiale miljøet.

Arbeidstiden i mottakene var 37,5 timers uke, fortrinnsvis innenfor normal arbeidstid. Casemottakene praktiserte forskjellig åpningstid, men flere hadde begrenset åpningstiden til halve arbeidsdagen. Når mottaket var åpent kunne alle komme innom uten avtale. Utenom denne tiden var mottaket åpent for avtaler. Fra de ansattes side ble det hevdet at dette var mer effektivt. De fikk mulighet til å få gjort jobben sin når de ikke ble avbrutt av besøk. I et par av mottakene var begrensning av åpningstiden diskutert og avtalt i beboerrådet. Selv om noen av mottakene hadde begrenset åpningstid, understreket en av lederne at hans dør alltid var åpen. Uansett.

Beboerne kommer til mottakene for å hente post, dette skjer ofte et par ganger i uka.

Et av mottakene sa at visjonen var å se hver beboer hver dag. Det klarte de ikke helt, men

Vi har laget et system hvor noen hos oss eller andre som ser beboerne gir oss beskjed om det er noe. Vi har bedt om at helsetjenesten, skolen og andre melder til meg om de blir bekymret for noen. Stadig vekke får vi meldinger og fanger opp folk som sliter. Det gjelder for eksempel de som går på Dublinskolen. Hvorfor kommer ikke X i dag? Vet du noe? (Mottaksleder)

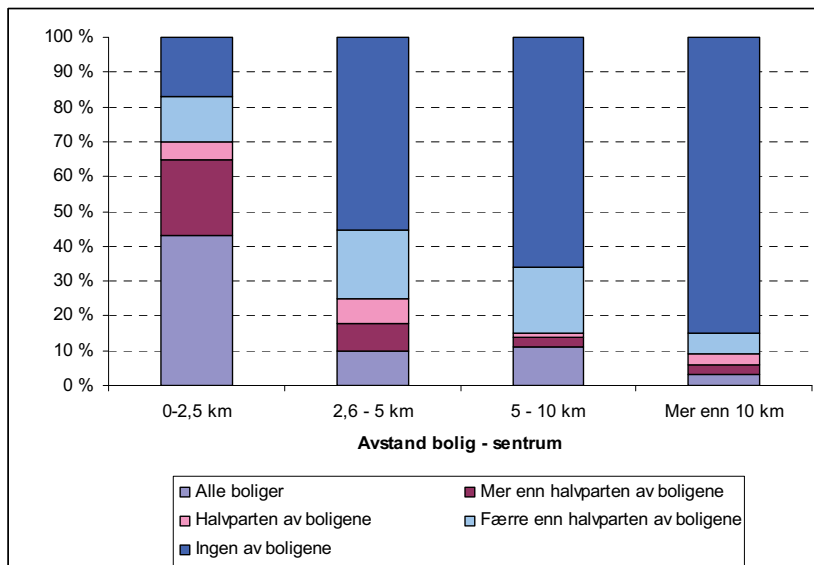
Vår undersøkelse omfatter ikke casestudier i sentraliserte mottak. Vi vet derfor ikke om de har andre åpningstider, annen arbeidstid og er mer tilgjengelige enn desentraliserte mottak. Den fysiske nærheten, kan likevel innebære at det er lettere å få kontakt, fordi det er lettere å komme tilbake om ansatte er opptatt. På den annen side kan det å oppsøke mottaksadministrasjonen i et desentralisert mottak bety adspredelse og struktur i hverdagen for beboerne.

En av casekommunene var imidlertid bekymret for den korte åpningstiden i det desentraliserte mottaket i kommunen. Kommunen erfarte at beboerne hadde behov for mer informasjon, kontakt og oppfølging enn hva som var mulig i åpningstiden.

Lokal beliggenhet

Figuren under viser boligenes nærhet til sentrum for mottakene i surveyen. I 43 prosent av mottakene ligger *alle* boligene maksimalt 2,5 km fra sentrum. I 70 prosent av alle mottak ligger inntil halvparten av alle boligene så nært sentrum. Omvendt er det 17 prosent av mottakene som ikke har noen boliger så nært det lokale sentrumet. Det er et lite antall mottak som har brorparten av boligene lokalisert 10 km eller mer fra sentrum. 84 prosent av mottakene disponerer ingen boliger så langt fra sentrum.

Figur 3.2 *Avstand bolig – sentrum i mottakene N=93.* Kilde: survey til mottakene.



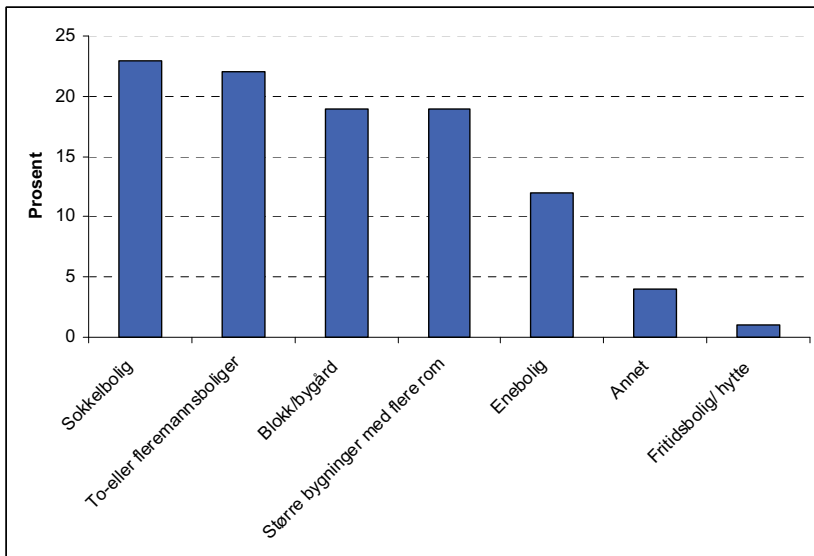
Boligenes avstand til det lokale sentrumet har betydning for hvor lett eller vanskelig det er for beboerne i mottaket å komme til lokal service og tjenester, delta i mottakets virksomhet, andre lokale aktiviteter, treffe andre osv. For de som ikke bor i gangavstand til det lokale senteret, vil derfor gangavstand til offentlig transport være vesentlig for å komme seg ut. I følge driftsoperatørene har drøye 90 prosent av boligene samme, eller noe mer sentral beliggenhet til det lokale senteret, enn hva som er alminnelig på stedet. Det kommer dessuten frem at de aller fleste boligene, innpå 90 prosent, ligger innen 15 minutters gange til offentlig kommunikasjon. To prosent har derimot mer enn 1 times gange til nærmeste buss, båt eller tog.

Gangavstand kan ikke overvurderes da asylsøkere verken har bil eller får dekket utgifter til kollektivtransport. De får kun dekket utgifter til transport om de bor mer enn 6 km unna norskundervisningen, i den perioden de har slik undervisning. Utover dette må de dekke utgifter til transport av egne penger.

3.4.1 Boliger og organisering av beboerne

Mottakenes boligmasse varierer fra enkelthybler og hybelhus, til store eneboliger og tomannsboliger, til leiligheter og sokkelboliger. Det er også eksempler på avsidesliggende rekkehus hvor alle boligene er bebodd av asylsøkere. Brakkerigger benyttes noen steder. Tidligere internatbygg, hotell, institusjoner og campingplasser er tatt i bruk til asylmottak. Et sted brukes en tidligere leir fra sivilforsvaret til mottak.

Figur 3.3 *Type bygg som benyttes til innkvartering i mottak N=40*
Kilde: survey til driftsoperatørene.



I figuren over kommer det frem at nesten 25 prosent av driftsoperatørene benytter sokkelboliger til å innkvartere asylsøkere. Omtrent like viktig er to- og flermannsboliger. Nesten 20 prosent av driftsoperatørene benytter blokk/ bygårder og andre større bygninger til innkvartering. Større bygninger med flere rom vil ofte dreie seg om hybelhus. Tolv prosent av driftsoperatørene benytter eneboliger i mottakene, mens bare en prosent benytter fritidsboliger og hytter. Det er sannsynlig at det er de desentraliserte mottakene som er dominert av sokkelboliger, eneboliger og tomannsboliger. Dette er alminnelige boliger i

alminnelige boligområder, men de brukes på andre måter enn hva som er normalt i resten av befolkningen. I de ni mottakene som inngikk i feltstudiene var eneboliger, sokkelboliger og mindre hus sentrale innkvarteringssteder. I tillegg disponerte en del av mottakene hybelhus. For å eksemplifisere tettheten i de desentraliserte mottakene så hadde f.eks. et mottak 14 hus med flere leiligheter hvor det til sammen bodde 200 beboere. I et annet desentralisert mottak bodde det 115 beboere fordelt på 27 boenheter. Boligsammensetningen i et av de ni mottakene var slik: 2 eneboliger, 3 leiligheter, 1 hybelleilighet, 2 sokkelboliger, 7 campinghytter, hvorav 2 med 2 boliger og et hybelhus. I et av mottakene var hybelhuset møtested for alle beboerne i mottaket. Her var det aktivitets- og møterom, og det var her mottakets informasjonsmøter ble gjennomført.

Mottaksboligene lå spredd, men fortrinnsvis sentralt i kommunene. Det var få tegn til at disse boligene var konsentrert til dårlige eller stigmatiserte strøk. I kommuner med høy andel innvandrere lå ikke mottaksboligene i typiske innvandrerstøk. I noen kommuner lå boligene derimot i gode middelklassestøk.

Bofellesskap

I desentraliserte mottak bor enslige sammen i bofellesskap. 84 prosent av alle som bor i mottak er enslige (se tabell 3.8), mens 78 prosent er enslige i casemottakene (se tabell 3.7) 71 prosent av alle som bor i mottak er menn. Dette betyr at de fleste av bofellesskapene består av enslige menn som bor sammen. Det virker som det sjelden er bofellesskap hvor alle har samme bakgrunn. I store eneboliger kan det bo inntil 9 personer. Hvis det bor flere regnes det som institusjon. I casemottakene deler to eller tre personer soverom, avhengig av størrelsen på rommene. I et tilfelle er det et hybelbygg hvor 41 menn bor sammen fordelt på 3-manns rom. I en annen av byggets etasjer bor det norske bostedsløse på tilsvarende rom. Også hybelbygg fungerer på mange måter som bofellesskap. To og to deler rom og en etasje deler på ett eller to kjøkken og respektive bad. I enkelte tilfelle har noen eget rom i et større bofellesskap. Et av casemottakene uttrykte ønske om å ha noe overkapasitet på antall plasser i forhold til avtalen med UDI for å kunne imøtese behov for enkeltrom. Det kan være aktuelt for personer med ekstra psykiske belastninger og

for personer som bor svært lenge i mottak. Noen av våre informanter hadde bodd opptil 5 år i mottak.

I mottakene som er besøkt i denne undersøkelsen var alle bofellesskapene kjønnsdelt. I kvinnehusene bodde det enslige kvinner, eller en blanding av enslige og mødre med barn. Der det var egne kvinnehus i eneboliger, var det ofte en familie som bodde i sokkelbolig i samme huset. Det ble gitt uttrykk for at både mottaket og kvinnene opplevde det som trygt å ha en mann i huset. Dette gjaldt praktiske gjøremål og for signaler utad. I hybelhus var det adskilte etasjer for kvinner og menn. Rommene kunne låses, men ikke etasjene.

Familieboliger

I de mottakene hvor vi har gjort feltarbeid har hovedregelen vært at barnefamilier har egne leiligheter eller hus. I et mottak bodde barnefamiliene samlet i et område med småhus. Området lå ikke sentralt i tettstedet, men i rimelig gangavstand til nærmeste butikk. Så langt det var mulig prioriterte mottakene at barnefamiliene skulle bo sentralt. Bakgrunnen var et ønske om å bidra til å lette hverdagslivet for barnefamiliene. De skulle ha kortest mulig gangavstand til barnehage, skole, butikker osv. Der hvor en familie besto av enslig mor med barn, var det imidlertid ganske vanlig at flere i samme situasjon bodde sammen. Alternativt kunne enslige mødre med barn bo sammen med enslige kvinner.

Mange deler soverom

I surveyen til alle mottakene har noen av mottakene kommentert hva slags bygg mottakene er lokalisert i og hvor mange som deler soverom. Syv av mottakene har kommentert at det forekommer det forskjellige varianter av 3-mannsrom, 4-mannsrom, 5-mannsrom, 6-mannsrom og 8-mannsrom. Dette skiller seg fra de desentraliserte casemottakene hvor to personer pr. soverom er det vanlige i bofellesskapene.

3.5 Mottaksbefolkningen

I surveyen til mottakene kom det frem at i noe over 40 prosent av mottakene var minst halvparten av plassene lokalisert i desentraliserte boliger. I underkant av 30 prosent av mottakene

hadde ingen desentraliserte boliger. I dette avsnittet skal vi se på om det er forskjeller mellom hele mottaksbefolkningen og de som bor i de ni casemottakene.

I dette avsnittet settes fokuset på mottaksbefolkningen fordelt på kjønn, alder og familiestørrelse. Hensikten er å belyse om det er noen forskjeller i befolkningssammensetningen i de ni desentraliserte mottakene og hele mottaksbefolkningen.

Tabell 3.4 *Fordeling av aldersgrupper i 9 casemottak sammenlignet med alle mottak.* Kilde UDI, 2009.

Aldersgrupper	Casemottak		Alle mottak	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
0-5 år	162	14	1582	10
6-10 år	63	6	699	4
11-17 år	100	9	2699	16
18+ år	812	71	11403	70
Total	1137	100	16383	100

Tabellen over viser at aldersfordelingen i casemottakene er kjennetegnet med høyere andel barn under 5 år og lavere andel i aldersgruppene 11-17 år.

Ellers er det små forskjeller mellom casemottakene og den totale mottakspopulasjonen. Lavere andel barn og unge i aldersgruppen 11- 17 år i casemottakene skyldes at ingen av de ni casemottakene er reservert for enslige mindreårige.

Tabellen på neste side viser den statistiske aldersfordelingen blant beboerne i mottak.

Tabell 3.5 *Aldersfordeling i casemottak og i alle mottak.* Kilde UDI. 2009.

Alder		Casemottak	Alle mottak
Alle		1137	16383
Gjennomsnitt		23	24
Median		25	24
Desiler ⁴	10	3	6
	20	11	16
	30	18	17
	40	22	22
	50	25	24
	60	27	26
	70	29	29
	80	33	33
	90	39	39

Det er stort sett er små aldersforskjeller mellom casemottakene og hele utvalget når det gjelder aldersfordeling. Gjennomsnittsalderen blant beboerne er 23 år i casemottakene og 24 år i hele utvalget. Videre viser desilene i den statistiske aldersfordelingen at 10 prosent av beboerne på mottakene i våre casekommuner er 3 år eller yngre, mens det i hele utvalget er 6 prosent som er 10 år eller yngre osv. 50 prosent av beboerne i casemottakene er 25 år eller yngre mens tilsvarende for hele mottaksbefolkningen er 24 år.

Tabellen på neste side viser kjønnsfordelingen blant beboerne i mottakene.

⁴ En desil er 10 prosent.

Tabell 3.6 *Kjønnsfordeling i casemottak og i alle mottak.* Kilde UDI. 2009.

Kjønn	Case mottak		Alle mottak	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Kvinne	388	34	4775	29
Mann	749	66	11608	71
Total	1137	100	16383	100

Tabellen over viser at det er en noe høyere kvinneandel i casemottakene enn i hele utvalget. 34 prosent av beboerne i casemottakene er kvinner, mens det tilsvarende tallet for alle mottak er 29 prosent.

Til slutt fokuserer vi på familieforhold. Relevant for boligsammensetningen i mottakene er antall familier i forhold til enslige, og hvor store familiene er. Nedenfor presenterer tabell 3.7 familiefordelingen i casemottakene og tabell 3.8 familiefordelingen i alle mottakene.

Tabell 3.7 *Familiefordeling i casemottakene. Antall og prosent.* Kilde UDI. 2009.

Antall familiemedlemmer	Antall familier	Antall personer	Prosent familier	Prosent personer
7	4	28	1	3
6	6	36	1	3
5	22	110	3	10
4	32	128	4	11
3	46	138	6	12
2	53	106	7	9
1	591	591	78	52
Total	754	1137	100	100

Tabellen over viser at 78 prosent av familiene består bare av en person, dvs. enslige. 22 prosent består av familier med mellom 2 og 7 personer. Til sammen utgjør de enslige noe over halvparten,

52 prosent, av beboerne i mottakene, mens familiene utgjør noe under halvparten av beboerne i casemottakene.

Tabell 3.8 *Familiefordeling i alle mottak*. Kilde UDI. 2009

Antall familiemedlemmer	Antall familier	Antall personer	Prosent familier	Prosent personer
13	1	13	0	0
10	1	10	0	0
9	3	27	0	0
8	5	40	0	0
7	24	168	0	1
6	64	384	1	2
5	196	980	2	6
4	390	1560	3	10
3	494	1482	4	9
2	695	1390	6	9
1	10329	10329	84	63
Total	12192	16293	100	100

Tabell 3.8 viser familiefordelingen i alle mottak. Vi ser at det er en høyere andel enslige i hele mottaksbefolkningen enn i casemottakene når vi sammenligner tabell 3.7 og 3.8. Nesten 85 prosent av beboerne i alle mottak er enslige mot 78 prosent i casemottakene. Det kan skyldes at ingen av de ni utvalgte mottakene er for enslige mindreårige eller er ventemottak.

Oppsummert viser sammenligningen mellom de ni utvalgte desentraliserte mottakene og resten av mottakene at det er noen forskjeller i mottaksbefolkningen. I de ni mottakene er andelen familier 22 prosent mot 15 prosent i hele mottaksbefolkningen. Familiene i de ni utvalgte mottakene teller inntil syv personer, mens det i hele mottaksbefolkningen finnes familier med inntil 13 personer. I hele mottaksbefolkningen er det til sammen 10 familier med flere enn syv familiemedlemmer. Kvinneandelen er 5 prosent høyere i de ni utvalgte mottakene enn i alle mottakene. Dette kan bl.a. henge sammen med at familieandelen er høyere. Høyere andel barn under 5 år skyldes antakelig også at familieandelen er høyere i de ni utvalgte mottakene.

3.6 Mottakssyklusen

Asylmottak har et livsløp bestående av etablering, drift, ev. utvidelse eller innskrenkelse og nedleggelse.

UDI bruker konkurranse med forhandlinger for å etablere nye asylmottak.⁵ Høsten 2009 var hovedproblemet at det var for få mottaksplasser og for få som leverte tilbud, noe som ga lite konkurranse og bidro til å presse prisene. Våren 2010 har UDI derimot begynt å legge ned mottak.

3.6.1 Driftsoperatørene

I Norge drives asylmottak som en næring. Driftsoperatørene kan være aksjeselskaper og andre private selskaper, enkeltmannsforetak, kommuner, stiftelser og organisasjoner. Den største driftsoperatøren i Norge drev 44 mottak ved overgangen 2009/2010. Av disse var 17 helt desentraliserte og 10 delvis desentraliserte mottak. Det var ni kommuner som drev egne mottak og en humanitær organisasjon. Driftsoperatørene som driver de ni mottakene som er studert nærmere i denne undersøkelsen omfatter tre kommersielle selskaper, deriblant landets største driftsoperatør, en stiftelse, en humanitær organisasjon og en kommune. De ni mottakene er opprettet i perioden 1998 – 2008. Fire av mottakene har kun litt over et års driftserfaringer og har ferske erfaringer fra å skaffe boliger. Noen av driftsoperatørene har også erfaringer med nedleggelser.

Driftoperatørene driver virksomheter som må gå rundt økonomisk innenfor de rammene som avtalene med UDI gir.⁶

3.6.2 Nyetablering av mottak

Nye mottak etableres etter konkurranse med forhandlinger mellom UDI og tilbyder (driftsoperatør). Hovedutfordringen er å skaffe passende bygninger som kan brukes til innkvartering. UDI er ikke

⁵ Henvisninger til UDI og IMDI i dette avsnittet er basert på telefonintervjuer med regionkontorene høsten 2009.

⁶ Driftsoperatørene går sammen og danner Driftsoperatørforumet (DROF) på årsmøte 28 mai 2010. Hensikten er å fremme operatørenes interesser, sikre gode rammevilkår og trygge vilkår for asylsøkerne (NTB).

opptatt av om innkvarteringen foregår i sentraliserte eller desentraliserte mottak. Det viktigste har vært å skaffe tilstrekkelig antall plasser. UDI erkjenner at de to innkvarteringsmodellene har hver sine fordeler og ulemper. Sett fra UDIs side er det beste antakelig blandingsmodeller, fordi det kan imøtekomme varierte behov hos asylsøkerne.

Før innlevering av tilbud på nye mottak, sjekker driftsoperatørene ut aktuelle områder der det er tilgang på innkvartering og leiepris. Noen sjekker også ut at det ikke blir overetablering av mottak i et område.

Driftsoperatørene må ha minst 20 prosent av plassene i mottak klare ved anbudsfrist. Deretter kan de utvide. Denne måten å skaffe plasser på betyr at man ikke vet i forkant om et konkret mottak vil være hovedsakelig desentralisert eller sentralisert. Denne formen for etablering av mottak passer i større byer med et leiemarked av en viss størrelse. I følge driftsoperatører må en derimot ha boligene på plass fra oppstart i små kommuner. Det lokale boligmarkedet er for lite til at en kan regne med å hente inn et stort antall plasser som ikke er planlagt.

Utlysninger på ordinære mottak er normalt 120 plasser pluss 30 variable plasser. Dvs. at mottaket kan utvide til 150 plasser innenfor eksisterende avtale. Når alle plassene i et nyetablert mottak er skaffet, kan mottaket bli utvidet med inntil 20 prosent flere plasser uten ny konkurranse. I følge driftsoperatørene har UDI's regionkontor ulike oppfatninger av hvorvidt de 20 prosent ekstra plassene tilsvarer de 30 variable plassene, eller kommer i tillegg. Uansett innebærer det at mottakene kan ha en trekkspillmodell på volum tilpasset UDI's behov for plasser. For å kunne tilby et variabelt antall mottaksplasser, vil det være en fordel om et visst antall av plassene er desentralisert slik at boligene kan sies opp enkeltvis.

Mottakene må ha en viss størrelse for å være økonomisk lønnsomme. Jo flere antall plasser i et mottak, jo bedre økonomi og jo lettere kan det være å redusere et visst antall plasser når UDI's behov for plasser går ned. Fra driftoperatørene kommer det frem at ordinære mottak med færre enn 120 plasser kan være vanskelige å drive.

Etablering av mottak – et eksempel

En av driftsoperatørene har nylig etablert et mottak. Prosessen er vurdert som vellykket av UDI, kommunen og driftsoperatøren selv. Mottaket er ikke desentralisert, men gir et bilde av en etableringsprosess. Her listes noen av hovedgrepene som bidro til at etableringen ble vurdert som vellykket.

- Driftsoperatør visste at det ville komme nye anbud fra UDI.
- Driftsoperatør ble kontaktet av en huseier med passende bygninger til mottak i en aktuell kommune, i god tid før utlysning fra UDI.
- Driftsoperatør gikk i dialog med kommunen lenge før utlysning. Det ble etablert kontakt mellom driftsoperatør, ordfører, rådmann, fagansvarlig i kommunen og huseier. Kommunen ønsket å gå videre.
- Driftoperatør informerte om intensjoner og planer i formannskapsmøte og i kommunestyret.
- Kommunen fikk god tid til å forberede seg.
- Kommunen ble løpende orientert om fremdrift i forhold til anbudsprosessen.
- Møte mellom UDI, kommune og driftsoperatør før beslutning om etablering av mottak.
- Kommunen besøkte en annen kommune hvor driftsoperatøren driver mottak, for å få informasjon.
- Informasjonsmøte for lokalbefolkningen før oppstart av mottaket.

Selv om kommuner ikke kan fatte beslutninger om etablering av mottak, bidro den tidlige involveringen til at kommunen fikk tid til å forberede seg og være med å legge premisser. En annen driftoperatør mener det er uaktuelt å etablere nye mottak om man ikke får etablert god dialog med kommunen før oppstart. I eksemplet over ble kommunen så involvert i det forberedende arbeidet at de uttrykte at de ville bli skuffet om det ikke ble etablert mottak. På informasjonsmøtet for lokalbefolkningen møtte det opp lokale aktører som ville bistå. Rett etter etablering fikk mottaket invitasjon til medlemskap i den lokale velforeningen.

I dette eksemplet har tid til dialog og forberedelser vært viktig for å vekke kommunens interesse for mottak. Kommunal egeninteresse for etablering av mottak kan ha stor betydning for videre samarbeid med mottaket. For å få til gode etableringer bør konkurransene ha rom for sonderinger mellom driftsoperatør og kommune i forkant.

UDI utlyser konkurranser med forskjellig tidsperspektiv. Det kan brukes hurtigutlysninger med noen ukers frist når UDI vet at noen driftsoperatører er klare for nye mottaksetableringer. Tidsfrister for alminnelige utlysninger kan være 6 – 8 uker. Det kan være knapp tid for å skulle skaffe boliger og etablere god dialog med aktuelle vertskommuner. UDI krever at operatørene varsler kommunen ved innsendelse av tilbud.

3.6.3 Driftsoperatørenes tilgang til mottaksboliger

Driftsoperatørene både eier og leier boliger til mottak. 45 prosent av driftsoperatørene leier alle boligene, mens 16 prosent eier alle boligene og 39 prosent både leier og eier. Det kan tyde på at private driftsoperatører engasjerer seg i mottaksdrift både når de allerede eier passende bygningsmasse og når de opplever det som gunstig å leie inn. De kommunale driftsoperatørene engasjerer seg også i det private leiemarkedet for å skaffe boliger til mottak. Tabellen under viser at bare en av de ni kommunale driftsoperatørene anvender kun kommunens egne boliger til mottaksdrift. Seks av kommunene bruker både kommunens egne boliger og leier inn fra det private markedet. Halvparten av de private driftsoperatørene leier inn alle boligene til mottaksdrift, mens omtrent en tredel både eier og leier boliger til mottakene.

Tabell 3.9 *Driftsoperatørens disponering av mottaksboligene, eie eller leie. Antall.* Kilde: Survey til driftoperatører.

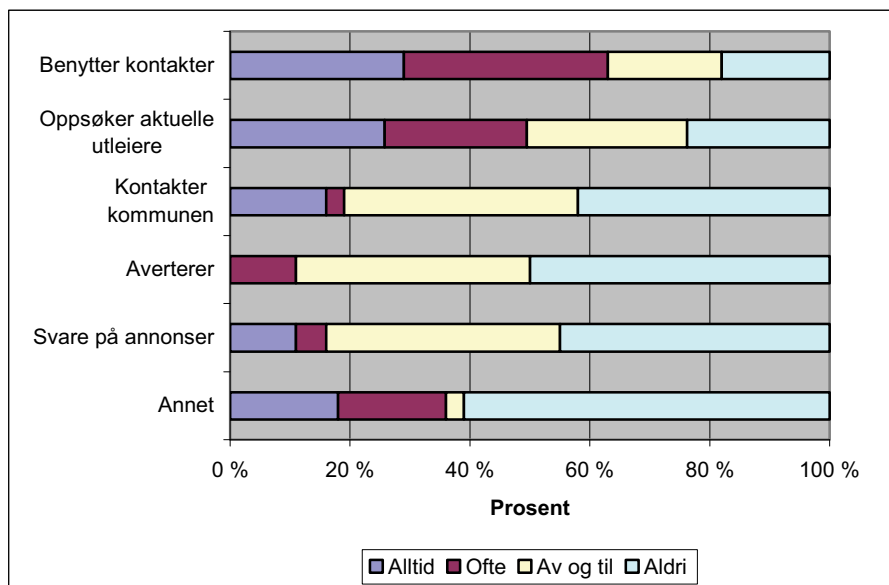
Type driftsoperatør	Eier	Leier	Eier og leier	Sum
Kommunale driftsoperatører	1	2	6	9
Andre driftsoperatører	5	15	9	29
Sum	6	17	15	38
Prosent	16	45	39	100

I de ni mottakene som er undersøkt nærmere kommer det frem at boligmassen er stabil. Det skjer kun utskifting for å tilpasse boligene til endrete behov blant asylsøkerne, eller for å skaffe rimeligere boliger.

Driftsoperatørene i leiemarkedet

Seks av driftsoperatørene benytter bare egne eide boliger til mottak. Resten bruker det lokale leiemarkedet. Dette gjelder både kommuner og private operatører. Operatørene er som nevnt firmaer og det er firmaet som leier inn boligene til asylsøkerne. Dette kan ha betydning for tillit i markedet. Figuren på neste side viser hvordan operatørene går frem for å skaffe leieboliger.

Figur 3.4 *Driftsoperatørens fremgangsmåter for å skaffe leieboliger til desentraliserte mottak. Prosent.* Kilde: Survey til driftsoperatørene.



Figuren over viser at driftsoperatørene bruker mange forskjellige fremgangsmåter for å skaffe leieboliger. Det mest alminnelige er å benytte kontakter og oppsøke aktuelle utleiere. Det er mer vanlig å svare på annonser enn å avertere selv. Under kategorien annet har noen av operatørene skrevet at de blir kontaktet av utleiere. Dessuten utdyper kommunale driftsoperatører at de bruker kommunale bygg. I en kommune brukes f.eks. et tidligere sykehjem til mottak. Operatørene deltar sjelden i budrunder på leieboliger, bare åtte prosent gjør dette av og til. Tre av fire gjør det aldri.

Å drive mottak er som nevnt en næring. Det er også utleie av bolig. I et par av de ni utvalgte kommunene vi har besøkt har det kommet frem antydninger om at ansatte i mottak selv leier ut boliger til mottaket, ev. kjøper bolig for å leie ut, eller leier inn boliger som bekjente har anskaffet med dette som formål.⁷ Dette

⁷ Vi har ikke hatt mulighet til å undersøke dette nærmere.

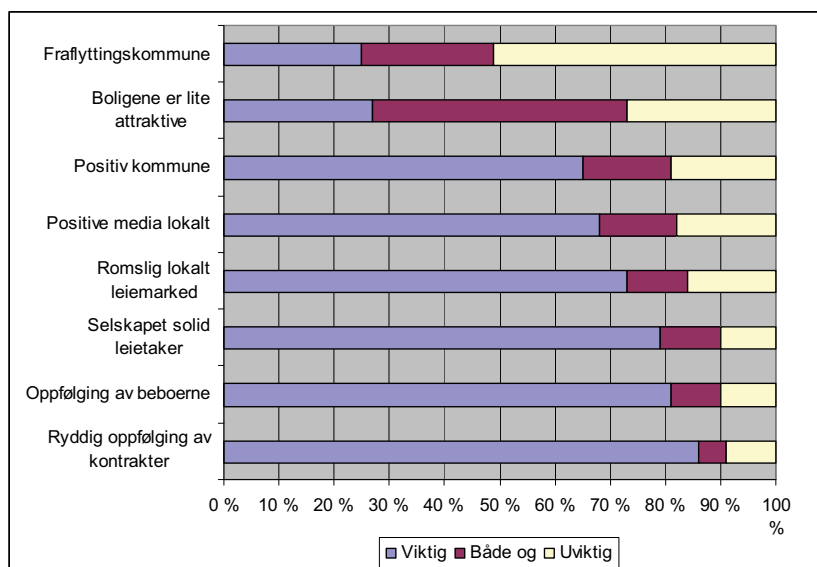
er forskjellig fra der hvor det er driftsoperatørselskapet som eier boligene som anvendes til mottak.

Tilgang til boliger

Driftsoperatørene i surveyen opplyser at det er lettere å skaffe boliger til desentraliserte mottak enn til sentraliserte. 29 prosent mener at det er vanskelig å skaffe boliger til desentraliserte mottak, mens tilsvarende tall for sentraliserte er 48 prosent. Det er omtrent like mange, litt flere enn en av fem, som opplever at det er relativt lett å skaffe boliger til begge de to typene av mottak. Den største gruppen er de som mener at det er både og, at det kommer an på situasjonen.

I følge operatørene er det flere forhold som påvirker hvor lett eller vanskelig det er å leie inn boliger til asylmottak. I figuren nedenfor kommer det frem tre sentrale forhold. Det handler om egenskaper ved driftsoperatøren, ved det lokale boligmarkedet og holdninger lokalt.

Figur 3.5 *Forhold driftsoperatørene mener påvirker deres muligheter i leiemarkedet positivt. Prosent.* Kilde: Survey til mottakene.



Dersom operatørene har rett, er det viktigste forhold de selv kan gjøre noe med. Det dreier seg om hvordan de opptrer og oppfattes

som leietakere. Selv mener de at det viktigste er at de følger opp kontrakter og beboere på en ryddig måte. Det har omtrent alt å si.

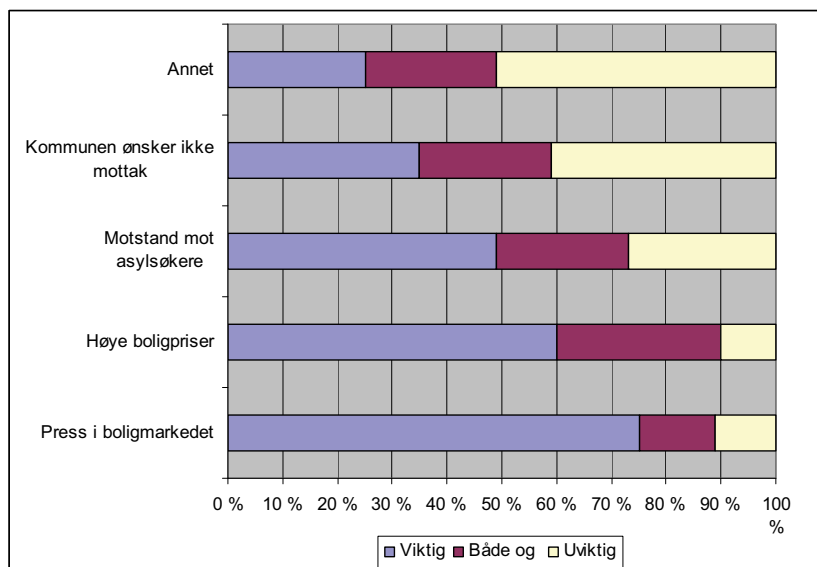
Det hele dreier seg om arbeidsteknikk. Vi tilbyr sikkerhet for betaling og ved avslutning av kontrakt. Vi betaler ikke mer leie, er ryddige og er noen ganger sjenerøse med erstatninger for skader ved avslutning. Dette er bevisst og vi har rykte på oss for å ordne opp etter oss. Vi benytter de som har fått erstatning som referanser (Driftsoperatør med flere mottak).

Over 70 prosent av driftsoperatørene mener at det er gunstig at leiemarkedet lokalt er romslig. En kunne dermed tenke seg at fraflyttingskommuner var gunstige for etablering av mottak, men dette oppgis som å bety minst. Litt over en av fire mener at boliger som er lite attraktive for andre, er lettere å få tilgang til for mottakene. Det betyr antakelig at en del mottak noen steder har lavere standard enn hva som ellers er vanlig på stedet. Et av mottakene leier f.eks. rekkehus med lav standard som er lite påkostet. Husene er planlagt revet. I følge mottaksleder mener mange etnisk norske på stedet at standarden på mottaksboligene er lav. Positive holdninger blant lokale, offentlige meningsaktører slik som media og kommunen, oppleves som gunstig for driftsoperatørens tilgang til leieboliger.

Hindringer for boliganskaffelse

Hvis fokuset rettes mot hva som oppleves som de største hindringene for å skaffe boliger, mener tre av fire operatører at press i det lokale leiemarkedet sammen med høye priser er det viktigste hindret. Lokal motstand mot mottak og asylsøkere påvirker også tilgangen til leieboliger.

Figur 3.6 *Forhold driftsoperatørene mener påvirker deres muligheter i leiemarkedet negativt. Prosent. Kilde: Survey til driftsoperatørene.*



Et annet hinder er forsikringsbransjen. Noen driftsoperatører opplever at de ikke får forsikret boliger som skal leies ut til asylsøkere. Sentraliserte mottak er vanskelig å få forsikret, bl.a. fordi brannkravene er strenge. Andre hindringer som trekkes frem er kommunalt byråkrati. Det oppleves at kommuner bruker plan- og bygningsloven aktivt for å stanse eller trenere etablering av mottak der omregulering av bruk er nødvendig. Det kan være en grunn til økningen i mottak med desentraliserte boliger. Boligene behøver ingen omregulering. Driftsoperatører har imidlertid opplevd at kommunene har brukt lov om miljørettet helsevern på slike boliger. Kommunene har definert boligene som institusjoner, som har langt strengere krav enn boliger. Dessuten har driftoperatører erfaring fra politikere som ikke har selvstendige oppfatninger av etablering av mottak, men ligger ”på været”, og lar seg påvirke av lokale motstandere av mottak.

3.6.4 Vilkår for leie av boliger

Leiemarkedet er regulert av husleieloven. Driftsoperatørene og mottakene reguleres i tillegg av de vilkår UDI setter for mottaksdrift. Det viktigste i denne sammenheng er avtalens lengde, som i dag er normalt 2 – 4 år med opsjon på forlengelse for en avtalt ny periode. Når opsjonen går ut utlyses ny konkurranse om det fortsatt er behov for mottak. Nyere avtaler mellom driftsoperatører og UDI har vanligvis 3 mnd. gjensidig oppsigelse. Disse avtaleforholdene må driftsoperatør ta hensyn til ved innleie av boliger.

Når det gjelder selve innleien vil det viktigste for driftsoperatør være om en får leie på tidsubestemt eller tidsbestemt leiekontrakt. Mens det er alminnelig blant profesjonelle utleiere i Oslo å leie ut på 3-årskontrakter, har hele 42 prosent av driftsoperatørene inngått tidsubestemte leiekontrakter (Søholt og Astrup 2009). Med tidsubestemte kontrakter har hver av partene 3 måneders gjensidig oppsigelse ved saklig grunn. 80 prosent av driftsoperatørene har fått inn i kontraktene at dersom UDI sier opp kontrakten med driftsoperatør, eller behovet for plasser reduseres, så er det saklig oppsigelsesgrunn for driftsoperatøren. 25 prosent av driftsoperatørene har inngått 3-års leiekontrakter. Ved et av mottakene ble dette begrunnet med sikkerhet for utleier. Utleier ønsket ikke å leie ut hvis vedkommende ikke fikk sikkerhet for at det var for minst 3 år. Denne type kontrakter var et unntak i dette mottaket. Dersom UDI sier opp mottaket før avtaletiden er ute, kan tidsbestemte leiekontrakter ende opp som et økonomisk problem for driftsoperatørene.

Reforhandlinger med UDI om å forlenge avtaler kan trekke ut i tid. I slike tilfelle har driftsoperatører opplevd at de først måtte si opp leieavtaler, for så å inngå nye avtaler med de samme utleierne kort tid etter. Det ga utleierne anledning til å sette opp husleiene.

3.6.5 ”Pleie” av markedet

Det har vært stilt spørsmål ved om driftsoperatører pleier markedet for å få tilgang til boliger. Som det kom frem ovenfor mener operatørene selv at hvordan de opptrer og følger opp leieforholdene har betydning for hvor godt de lykkes med å skaffe boliger. En av de mellomstore driftsoperatørene har utviklet en

strategi for å være en solid aktør i leiemarkedet. Strategien innebærer hvordan selskapet etablerer seg i et nytt område og hvordan de forholder seg til utleierne. Deres erfaring er at det ikke er vanskelig å skaffe boliger, selv om markedet kan være noe presset. Begrunnelsen de selv bruker er at de bygger seg opp et godt rykte som en attraktiv leietaker. Andre sier de legger vekt på å ha et godt forhold til utleierne. Operatørene er helt avhengige av et godt rykte og tillit fra utleierne, fordi boligene brukes av en gruppe beboere som ville hatt problemer med å få leie på egen hånd.

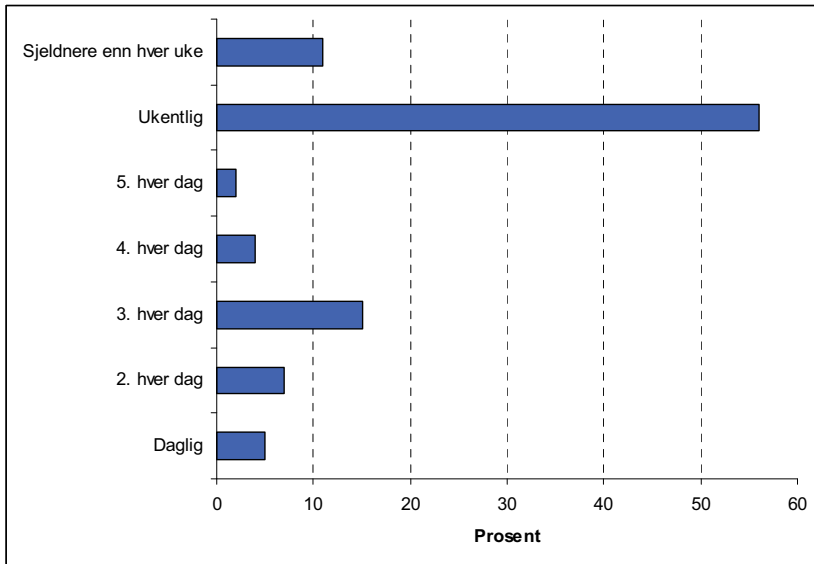
En av driftsoperatørene har fortalt om egen fremgangsmåte ved etablering av mottak i nye kommuner. Selskapet begynner med å svare på boligannonser. Svarene er på e-post og inneholder informasjon om selskapet og hva de ønsker. Hvis de får svar sender de mer informasjon om selskapets konsept for drift av mottak i alminnelige boliger. Fremgangsmåten gir innblikk i lokale holdninger til å leie ut til selskapet. Dersom dette er positivt inngås noen avtaler. Deretter setter selskapet inn små annonser i lokalpressa.

Ved inngåelse av kontrakter fotograferer selskapet de enkelte boligene nøye. Utleier får en kopi. Hvis det oppstår konflikt om skader eller slitasje, er det kontraktfestet at en uhildet takstmann skal vurdere erstatningsomfanget. Alle innleide boliger sjekkes for brannsikring hver 3. måned.

Oppfølging av beboere i desentraliserte mottak

Å drive asylmottak handler både om å skaffe egnet innkvartering og følge opp boliger og beboere etter UDI's retningslinjer. Driftsoperatørene som leier inn boliger til mottaksdrift hevder at oppfølgingen av beboerne og boligene er medvirkende årsak til at de får leie boliger i det private markedet. Oppfølgingen foregår både ved at beboerne kommer til mottaket og ved at de ansatte besøker beboerne der de bor. Beboerne kommer til mottaket for faste eller obligatoriske aktiviteter og praktiske gjøremål. Disse besøkene benytter de ansatte til å høre hvordan det går med den enkelte. Hyppighet og form på oppfølging av beboerne og boligene varierer mellom mottakene.

Figur 3.7 *Desentraliserte mottak. Hvor ofte ansatte besøker beboerne i deres boliger. Prosent.* Kilde: Survey til mottakene.



Figuren over viser at bare 11 prosent av de desentraliserte mottakene besøker asylsøkerne der de bor sjeldnere enn hver uke. I de andre mottakene får beboerne besøk hver uke eller oftere. Besøkene gjelder tekniske og praktiske ting i boligen, oppfølging eller informasjon til enkeltbeboere, eller f.eks. husmøter. I noen mottak organiseres det husdugnader hvor de rydder og kaster i huset og steller hagen. Mens oppfølging i desentraliserte boliger betyr at ansatte må reise på besøk, har ansatte og beboere i sentraliserte mottak større muligheter for kontakt. I mottak hvor administrasjon og boliger er på samme sted svarer tre av fire mottak at ansatte snakker med beboerne hver dag.

I et av casemottakene hadde alle de ansatte husansvar for ca. 30 beboere hver. Da var de ansvarlige for å følge opp med husmøter hver 14. dag. Disse møtene var ofte en forlengelse av informasjonsmøtene som ble holdt sentralt for alle beboerne i mottaket.

Det er på husmøtene det er rom for de gode samtalene. Der blir vi godt kjent med beboerne.

De husansvarlige følger opp praktisk botrening på stedet. Husmøtene kommer i tillegg til teknisk og ev. individuell

oppfølging. I et mottak var det en tavle med bilde av alle boligene. Når det var noe som skulle følges opp ble det hengt gule lapper på huset. Ordningen ble fulgt opp av teknisk ansvarlig. I andre mottak var hjemmebesøkene mindre planlagte. Besøk av vaktmester, sosial- eller aktivitetsansvarlig bidro imidlertid til at hver bolig fikk relativt ofte besøk. Bofellesskapene fikk oftere besøk enn familiene.

Alle casemottakene vi har besøkt har vært spesielt opptatt av brannforebyggende arbeid og brannøvelser. Det er lagt opp til felles brannøvelser med brannvesenet og konkret oppfølging i de enkelte boligene. For at brannvesenet alltid skulle være oppdatert på hvem som bor på den enkelte adresse, vektla et mottak å sende oppdatert beboerliste til brannvesenet minst en gang i måneden. Her står det hvor mange som bor i huset og hvilke språkgrupper de tilhører.

Denne type praktisk oppfølging av boliger og beboere skaper trygghet for utleierne. De vet at boligene blir passet på selv om det kan være stor slitasje.

3.6.6 Reduksjon av mottaksplasser og nedleggelse

Ved redusert behov for mottaksplasser i en region er det UDI som tar initiativ til reduksjoner. Det er opp til UDI hvilke og hva slags mottak som skal legges ned. Dessuten om hele mottak skal legges ned, eller om en skal bruke ostehøvelprinsippet ved å redusere tilleggsavtalene og variable plasser i flere mottak. Våren 2010 legges det ned transittmottak for enslige mindreårige. I følge driftsoperatørene brukes ostehøvelprinsippet ved nedleggelse av ordinære plasser våren 2010.

Driftsoperatørene vil gjerne delta i diskusjoner om planer om nedlegging. Kommunene vil også ha oppfatninger om eventuelle nedleggelse av mottak. I små kommuner handler dette om å beholde vertskommunetilskudd, arbeidsplasser, kompetanse og nivå på lokale tjenester og tilbud. Dessuten forteller en av driftsoperatørene at de får tilbakemeldinger om at det å jobbe med oppfølging av mottak gir mening. Det er en av grunnene til at både kommuneansatte og lokale grupperinger arbeider for å beholde mottak., selv om det ofte var stor skepsis før mottaket ble etablert.

Noen av driftsoperatørene har lagt ned mottak tidligere. Det medførte økonomiske tap. I et tilfelle dreide det seg om et mottak som så vidt hadde åpnet før det ble lagt ned. Rett etter at boligavtalene var sagt opp, ba UDI om at mottaket kunne etableres igjen. På denne prosessen tapte operatøren rundt 1 million. Et annet sted ble et mottak som hadde vært i drift i under et år lagt ned. Da tapte selskapet det de hadde investert i boligene av hvitevarer og nødvendig utstyr. Selv om standarden er enkel koster det å utstyre 20-30 boliger. En av driftsoperatørene hadde gjort seg noen økonomiske vurderinger om å legge ned desentraliserte mottak som har vært i drift i flere år. Dersom alle boligene skal leveres tilbake i noenlunde tilsvarende stand som ved innleie, vil det bety store investeringer. Driftoperatøren mente at operatørselskapene må ha mulighet til årlige avsetninger for å klare økonomiske oppgjør som følger med nedleggelse av hele desentraliserte mottak.

3.7 Oppsummering desentraliserte mottak

To tredeler av mottakene har fra få til alle plasser i desentralisert innkvartering. 44 prosent av mottakene har mer enn 50 prosent av plassene i desentraliserte boliger. En tredel av mottakene som har besvart undersøkelsen har ingen desentraliserte plasser.

I kommuner med bare sentraliserte mottak vil det ikke være grunnlag for konkurranse med kommunen om boliger til henholdsvis mottak, eller bosetting av flyktninger.

Desentraliserte asylmottak bidrar til å skaffe variasjon i innkvarteringsmulighetene for beboere i mottak. Det åpner for at familier og andre kan få noe mere normale rammer om sitt hverdagsliv mens de bor i mottak. Familier med flere personer bor stort sett i egen bolig. Aleneforeldre med et eller få barn kan bo sammen med andre i lignende situasjon. Enslige bor i bofelleskap i store boliger. Fordi det er flest menn i asylmottakene, består de fleste bofelleskapene av enslige menn. Sammenlignet med vanlige normer er asylsøkere i mottak trangbodd. I bofelleskapene deler to, og noen ganger tre personer soverom.

I asylmottak med desentraliserte boliger bor asylsøkerne spredd, hovedsakelig i alminnelige boligområder på stedet.

Mottaksadministrasjonen ligger stort sett sentralt i kommunen / tettstedet. Hensikten er at det skal være lett for alle beboerne å komme dit. Verken mottaksadministrasjonen eller boligene signaliserer utad at de er del av et mottak. De fremstår som nærmest usynlige i lokalsamfunnet. Det bidrar til at lokalbefolkningen merker lite til mottaket.

Sett fra driftsoperatørens side virker det som det er noe lettere å skaffe boliger til desentraliserte enn til sentraliserte mottak. Driftsoperatørene må benytte de boligene som er tilgjengelige lokalt, noe som betyr at type boliger i desentraliserte mottak vil variere med lokalisering. Hovedstrategien til operatørene har vært å skaffe boliger sentralt i kommunen, dersom det har vært tilgjengelige boliger og innenfor operatørens økonomiske handlingsrom. For å få tilgang til boliger i leiemarkedet legger driftsoperatørene vekt på å etablere et godt forhold til utleierne. Det innbefatter ryddige kontrakter, ryddig betaling og erstatninger ved skader. Løpende oppfølging av beboere og boliger bidrar til å skape trygghet for utleierne.

Desentraliserte mottak må ha et visst antall plasser for å være lønnsomme. Ved nedleggelse er det gunstigere for driftsoperatører, mottak og kommuner å legge ned tilleggs plasser, enn å legge ned hele mottaket.

4 Levekår

Levekår er en viktig dimensjon ved en hver politikk overfor utsatte grupper i Norge. Dette ligger også implisitt i arbeidet for å gi beskyttelse og husrom for personer som kommer til landet for å søke asyl her. Ved bosetting i desentraliserte mottak ligger en intensjon om at asylsøkerne skal innkvarteres i boliger i ordinære boområder (St.meld.nr 17, 2000-2001:82). I et levekårsperspektiv er det naturlig å tolke dette dit hen at levekårene til asylsøkere ytre sett ikke skal avvike vesentlig fra de som anses som ordinære i det aktuelle nabolaget eller kommunen.

Som nevnt i avsnitt 1.2.2. vil mottaksperioden representere en overgang fra en sosial situasjon til en annen. Mottaket blir det midlertidige hjemmet og arena for livsutfoldelse og kompetanseoppbygging i denne fasen. I et slikt perspektiv blir levekårene i mottakene sentralt. Dette gjelder både trivsel i selve overgangsfasen og det å forberede asylsøkeren til den fasen som kommer etterpå, enten dette vil være opphold i Norge eller ikke.

Levekår betinges av mange forhold og kan karakteriseres langs flere dimensjoner. Innledningsvis skisserte vi fire dimensjoner ved levekår, behov, ressurs, opplevelse og handling. I dette kapitlet vil vi se på levekår blant asylsøkere i mottak med dette som utgangspunkt. Vi skal drøfte hvordan ulike sider ved mottakenes virksomhet og aktiviteter bidrar til å ivareta og styrke asylsøkernes levekår langs disse dimensjonene.

I forståelsen av mottakenes arbeid for å sikre gode levekår under mottaksfasen er det viktig å ta høyde for flere forhold. Det ene er de krav og pålegg som legges på mottakene fra UDI. Dette kommer til uttrykk i UDIs retningslinjer for mottaksdriften. Retningslinjene legger føringer på hva vi kan forvente at mottakene setter i verk av tiltak for beboerne. For det andre er asylsøkere i mottak i en spesiell situasjon. De er i en *overgangsfase*,

hvor førsituasjonen og de ressurser de var i besittelse av da, ikke lenger har samme gyldighet ved at alle bringes inn i det samme *standardiserte mottakssystemet* med de dertil hørende plikter og retter. Allikevel vil de ressurser de enkelte hadde tilgang til i *førsituasjonen* i stor grad kunne betinge *opplevelsen* av egne levekår i en mottakssituasjon.

4.1 Behovsforståelse - mot en modell for forståelse av levekår i mottak

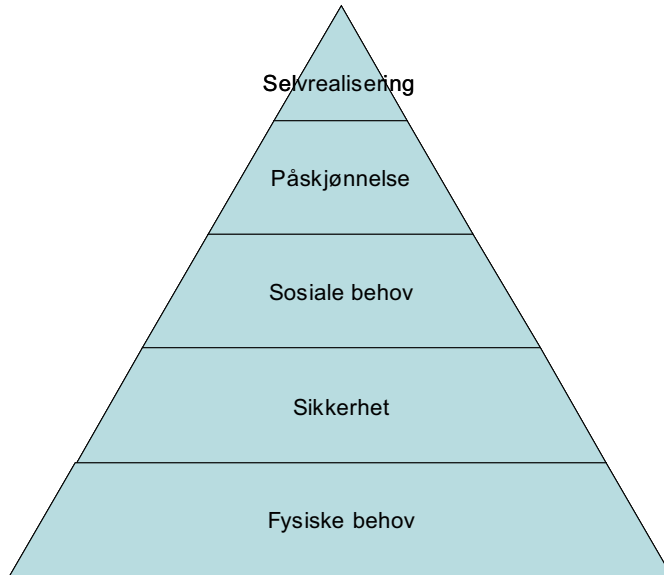
Levekår kan forstås og tolkes langs flere dimensjoner. Det er likevel ingen normert måte å forstå disse begrepene på. I offentlige utredninger og Stortingmeldinger ser en ofte på en samlet indeks for levekår utviklet av Statistisk Sentralbyrå. Denne levekårsindeksen ser blant annet, på forhold knyttet til helse, bolig- og materiell standard, økonomi, arbeidsmarked, bomiljø, sosiale relasjoner, fritidsaktiviteter og arbeidsmiljø⁸. Slike indekser vil være formålstjenelige ved en sammenlikning av ulike grupper eller geografiske områder⁹. Indekser kan imidlertid også virke tilslørende, i det de ikke gir noe tydelig bilde av hva det er som slår ut på indeksen. Man får et helhetlig bilde av folks levekår, mer enn en forståelse av enkeltforhold.

I dette kapitlet skal vi se på om levekår i desentraliserte mottak. Vi har valgt å fokusere på levekårene til beboere i mottak ut fra fire spesifiserte dimensjoner knyttet til den enkeltes behov, ressurser, opplevelse og handling. Som illustrasjon på menneskelige behov og som ramme for diskusjonen vil vi ta utgangspunkt i den såkalte "Maslows behovspyramide". Denne tilnærmingen mener vi vil være egnet til å få frem både sentrale sider ved den situasjonen asylsøkere befinner seg i og viktige sider ved mottaksdriften og de aktiviteter og relasjoner som er knyttet til denne.

I følge den russisk-amerikanske psykologen Abraham Maslow har alle mennesker et sett av grunnleggende behov (Maslow 1954/1987:56-61). Disse har Maslow visualisert i form av en pyramide.

⁸ Jamfør også Myrvold, Berglund og Helgesen 2008:29.

⁹ Jamfør for eksempel. St.meld.nr. 14 (1994-95): 20-21.

Figur 4.1 *Maslows behovspyramide.*

De tre nederste nivåene er å definere som såkalte *mangelbehov* som oppstår når menneskene mangler noe. Disse manglene vil fungere som drivkrefter for å få dekket behovene. De to øverste nivåene vil være såkalte *vekstbehov*. I motsetning til mangelbehovene, som kan sies å være ”mettelige”, vil vekstbehovene være nær sagt umettelige.

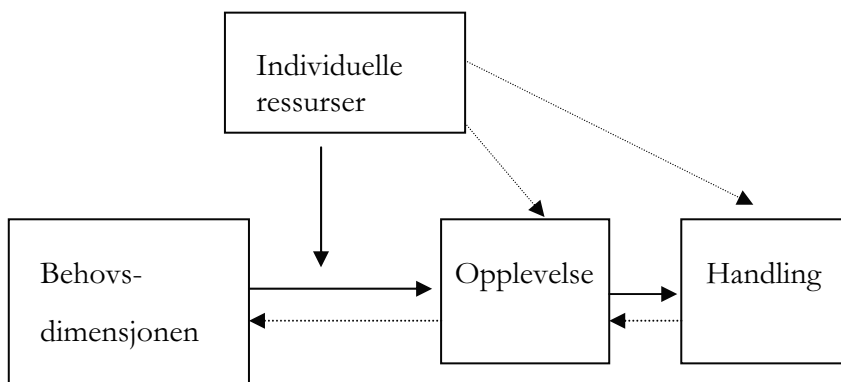
De fysiske behovene vil, i en mottakssituasjon som i en hver annen situasjon, handle om basale behov mennesker har for mat, vann, søvn, klær og fysisk aktivitet. Det er behovene for å opprettholde kroppen. Når disse behovene er mettet melder behovene for sikkerhet og trygghet seg. Her handler det blant annet, om å ha husly som i tilstrekkelig grad gir beskyttelse, stabilitet og ro.

Det er først når disse to nivåene for behov er dekket at de sosiale behovene i følge Maslow melder seg: behovene for fellesskap, kjærlighet og vennskap. Dette handler om følelse av tilhørighet og aksept i sine nære omgivelser, det være seg blant familie, venner, naboer eller kollegaer.

Behovet for påskjønnelse peker utover mangelbehovene og handler om aktelse fra andre, selvrespekt, selvtillit, status og verdighet. På det øverste nivået vil en få dekket behovene for å virkeliggjøre sine mål. Det handler om å realisere og videreutvikle egne evner, samt å søke etter opplevelser som beriker livet.

Sammenhengene mellom de ulike dimensjonene ved levekår er illustrert i figuren nedenfor. Behovsdimensjonen, med tilfredsstillende av menneskenes behov for mat, klær, sikkerhet og beskyttelse kan antas å være en slags grunnleggende forutsetning for hva en i en mottakssituasjon kan oppnå i forhold til opplevelse av egne levekår og muligheter for handling.

Figur 4.2 *Fire dimensjoner ved levekår*



Hvordan den enkelte opplever sine egne levekår, gitt de rammene som gis innenfor mottakssystemet, betinges av den enkeltes ressurser. Med individuelle ressurser sikter vi i denne sammenhengen både til livserfaring og -innstilling, opparbeidete ferdigheter og utdanning. Inntekt kunne også vært relevant her, men i mindre grad innenfor et mottakssystem hvor inntekt er standardisert. Inntekt kan imidlertid være relevant i form av hvordan asylsøkerne opplever situasjonen i mottak, gitt *forsituasjonen* de har forlatt i hjemlandet. *Opplevelsen* av boligstandard vil for eksempel, kunne avhenge av hvilken boligstandard en har hatt i hjemlandet, samt forventninger til mottakssituasjonen.

Mottakene vil påvirke asylsøkernes levekår. Dette skjer ved hvordan mottakene bidrar til å dekke grunnleggende behov. Dernest ved hvordan det legges til rette for at asylsøkerne kan være aktivt handlende mennesker. Egen aktivitet og handling kan på den annen side påvirke hvordan asylsøkerne opplever sin livssituasjon mens de bor i mottak.

4.2 Krav til mottaksdrift

I denne studien er det viktig å ha et klart forhold til hva som kan forventes av mottakene fra UDIs side, for å sikre gode levekår. Rammen for levekår i mottak er UDI's regelverk for drift av asylmottak. I "Reglement for drift av statlige mottak" (RS 2010 – 083) heter det at:

De ordinære mottakene skal bidra til at beboerne kan ivareta sin egen livssituasjon under mottaksoppholdet, samt forberede dem på bosetting eller retur til hjemlandet.

Videre heter det samme sted at det enkelte ordinære mottak skal:

- være et mest mulig normalt bosted for personer i en unormal livssituasjon under mottaksoppholdet, og gi vekstmuligheter for deres individualitet, tilhørighet og mestringsevne.
- drives på en måte som gir beboerne gode muligheter til praktisk deltakelse i og reell innflytelse på driften.
- ha et beboerrettet arbeid med tiltak som er differensiert i forhold til beboernes behov, bidrar til meningsfylt hverdag og gir den enkelte muligheter til å ivareta sitt språk og sin kultur.

Asylsøkere er slik ment å ha en meningsfylt tid i Norge, mens de venter på svar på sin søknad om opphold.

UDI ønsker å styrke informasjonsarbeidet gjennom "Brukermedvirkning"(RS 2008-057). Det heter at:

Brukermedvirkning er et nyttig verktøy i arbeidet med å sikre god informasjonsflyt i mottaket.

I regelverket går en fra UDIs side inn for å sette informasjonsarbeidet på mottakene inn i et helhetsperspektiv. Det skal inkludere de uformelle arenaene på mottaket, og bidra til at alle, både beboere og ansatte, blir medansvarlig for måloppnåelsen. Denne ansvarliggjøringen av beboerne vil være viktig i et levekårsperspektiv.

God informasjon og ikke minst beboermedvirkning kan antas å være viktig i arbeidet for beboernes trygghet og trivsel. Betoningen av informasjon og medvirkning både på formelle og uformelle arenaer åpner for å aktivisere beboerne innenfor en rekke ulike aktiviteter.

Beboermedvirkning er formulert som et eget krav til mottakene (RS 2008 – 034). Beboermedvirkning bygger på prinsippene om rettferdighet, likebehandling og gjensidig respekt, samtidig som det inkluderer beboerne som ressurs, ved å etablere formaliserte arenaer for deres erfaringer og kunnskap. I sistnevnte skriv fra UDIs regelverk, heter det bl. a. at dette i praksis innebærer at voksne beboere med forutsetninger og interesse for det:

- skal tilbys meningsfylte oppgaver knyttet til mottaksdriften
- skal gis medansvar for utformingen av beboerrettede tiltak
- skal ha reelle påvirkningsmuligheter i saker som angår deres hverdag.

Beboermedvirkning er slik ment å være en integrert del av driftskonseptet i mottakene. Dette innebærer generelt at beboere skal delta i den daglige driften på områder som ikke har med ledelse og kontroll å gjøre, eller der andre regler knyttet til databehandling, informasjonssikkerhet og personvern gjør slik medvirkning vanskelig. Mottakene er pålagt å ha et representativt organ for beboermedvirkning, såkalt ”Beboerråd”.

Beboerrådet kan være et viktig forum for å gi en opplevelse av innflytelse og deltakelse, slik både mottaksansatte og beboere ser det. Deltakelse i praktiske oppgaver i den daglige driften av mottaket, samt innflytelse på beslutninger kan bidra til å styrke tilpasningen av mottakets drift til beboernes behov. Samtidig vil dette kunne styrke den enkelte beboers opplevelse av å bidra både til fellesskapet og til å bedre egen livssituasjon.

4.3 Levekår i mottakene og asylantenes fysiske behov

I et behovsperspektiv er det nærliggende først å se på asylsøkernes materielle vilkår som mat og klær. Spørsmålet om husly tas opp i neste avsnitt. Behovet for mat og klær gjelder uansett om man bor i desentralisert eller sentralisert mottak. Å skaffe mat og klær har den enkelte selv ansvar for å ivareta, innenfor de økonomiske rammer de er gitt. Det er etablert standardiserte normer for økonomisk bistand til asylsøkere i mottak.¹⁰ Det gis et såkalt *basisbeløp*, som er ment å dekke personlige utgifter. Inn under dette ligger:

alle utgifter til husholdning, forbruksvarer, klær, utgifter til lege, tannlege, briller, medisiner og andre helseutgifter.¹¹

Likeledes skal det dekke utgifter til

reiser, fritid og utgifter i forbindelse med utdanning.¹²

Basisbeløpet beregnes ut fra den enkeltes familiestatus.

For enslige ordinære asylsøkere er beløpet 3 100,- kroner i måneden. For familier følger utbetalinger andre formler, for eksempel vil et par med voksne barn over 18 år få 5 160,- pr måned som par og 2 060 pr voksne barn i husstanden. Personer med avslag får reduserte satser¹³.

Dette innebærer at personer som er del av en familie vil ha et mindre beløp pr. person enn enslige. På den andre siden vil det trolig være en del stordriftsfordeler knyttet til husholdninger med mange medlemmer, sammenliknet med enpersonhusholdninger. Dette gjelder for eksempel mat, men også for utgifter som tjener hele husstanden, for eksempel fjernsyn og internett, selv om også

¹⁰ Dette fremgår av Udi's reglement for økonomisk hjelp til personer i statlige mottak. (RS 2008-035 Reglement for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak)

¹¹ UDI Fortolkninger til reglement for økonomisk hjelp til personer i statlige mottak (Fortolkningsskrivet): 5.

¹² Ibid.

¹³ Kilde: Udi "Reglement for økonomisk hjelp til personer i statlige mottak", fortolkningsskrivet, gjeldende fra 01.08.2006.

bofellesskap med flere enslige kan nyte godt av samme type stordriftsfordeler.

Blant beboere på casemottakene som ble intervjuet for denne studien kom det generelt til uttrykk at det utbetalte beløpet var tilstrekkelig til mat og klær. Selv om noen opplevde stramme rammer, særlig blant de enslige, så opplevde de aller fleste å ha tilstrekkelig penger til det mest nødvendige. Det var imidlertid få som hadde midler til overs til å sende til ektefelle eller øvrig familie i hjemlandet eller i tredjeland. Der det kunne oppstå akutte økonomiske vansker var i tilfeller med legebesøk eller tannbehandling¹⁴ Dette kan vanskeliggjøre at den enkelte får den behandling vedkommende har behov for. Et tilleggsproblem som kom frem var at enkelte tannleger valgte å ikke behandle asylsøkere, fordi de fryktet at de ikke fikk betalt. Dette ble nevnt av et casemottak som hadde opplevd tilfeller der tannleger ikke tok i mot asylsøkere uten at det ble etablert en betalingsordning med mottaket. Slike ordninger er vanskelige å lage, gitt de stramme økonomiske rammene asylsøkere lever under og den uforutsigbarheten om tid som er knyttet til deres status som asylsøkere.

Legger vi til grunn de økonomiske midlene en asylsøker har til disposisjon den tiden vedkommende bor i mottak. UDI's satser, som ble nevnt på forrige side ligger langt under SIFOs standardbudsjett for individspesifikke utgifter.¹⁵ SIFO's standardbudsjett for enslig mann pr. måned er kr. 4 890 og for enslig kvinne kr. 4 580 (www.sifi.no).

Dette innebærer at beboere på mottak må husholde langt strengere enn det SIFO legger til grunn i sitt standardbudsjett. Mange av beboerne vi intervjuet gir da også klart uttrykk for at de kan ha det vanskelig økonomisk i forkant av en utbetaling, men at de låner av hverandre eller ordner seg på annen måte. Mange unngår også aktiviteter som koster penger, med mindre de får et tilskudd fra mottaket. Men generelt er inntrykket at beboerne lærer seg å husholde med knappe midler og lage budsjett ut fra det. Klær

¹⁴ Vfor eksempelisse former for tannbehandling Er refunderbart av UDI.

¹⁵ SIFO, eller Statens institutt for forbruksforskning, er et statlig forvaltningsorgan som gjennom forskning skal legge grunnlaget for å utrede viktige forbrukerproblemer og konsekvenser av offentlige tiltak og markedets tilbud (Kilde: www.SIFO.no)

kjøpes på salg eller brukt. Mange er blitt flinke til å vite hvordan de skal få mest mulig ut av matbudsjettet, ved å oppsøke matforretninger med gode priser. Noen steder driver beboerne i tillegg matauk som en slags fritidssyssele. I noen mottak vi besøkte i kyst/fiskerikommunene hadde alle hus fiskestang og brukte denne flittig. I tillegg organiserer noen casemottak distribusjon av visse varer på mottaket, enten ved en egen bruktbutikk eller ved at folk i nærmiljøet leverer klær, møbler og annet som gave til mottaket.

Opplevelse av egen økonomisk situasjon

Den enkeltes *opplevelse* av sin egen økonomiske situasjon i mottak vil avhenge av mange forhold. Et forhold som vil kunne være relevant er hva vi kan kalle *forsituasjonen*, det vil si situasjonen for den enkelte før de kom til Norge og mottaket. På den annen side hadde vi inntrykk av at de fleste av de beboerne vi intervjuet var inneforstått med at det å sitte i mottak var en overgangssituasjon, som i liten grad var sammenliknbar med den situasjonen de hadde flyktet fra. En av våre beboerinformanter tok dette opp på eget initiativ, og hevdet at forsituasjonen var lite relevant å sammenlikne med mottakssituasjonen. Hans forståelse av seg selv som asylsøker og flyktning var at han måtte begynne helt på nytt, med utgangspunkt i ressurser og muligheter i Norge. Utover dette ble ”forsituasjonen” lite tematisert i beboerstudien.

Mange opplever prisene som høye i Norge, og etter hvert som den enkelte er nødt til å husholde med egne midler vil en også oppleve at pengene ikke strekker til. Opplevelse av utestengelse kan også komme inn her. Dette er særlig relevant for aktiviteter som for eksempel svømming og treningsstudio som mange steder koster mer enn hva asylsøkere har råd til. Også transport nevnes av flere i våre intervjuer, det samme gjelder barns muligheter for deltakelse i fritidsaktiviteter. Barn sammenlikner seg lett med andre barn, og mange aktiviteter knyttet til både skole og fritid for barn er kostnadskrevennde. Deltakelse på en del aktiviteter for barn og unge kan også fordre bil, noe asylsøkere vanligvis ikke har. I tillegg kommer utstyr til ulike aktiviteter og tilgang til data og internett, noe som ofte kreves i forbindelse med skolearbeid og kontakt med skolen. I slike tilfeller kommer det klart frem i flere intervjuer at asylsøkere ser at midlene de har til rådighet ikke strekker til, til de forventninger som ligger i deltakelse i det norske samfunnet. Dette impliserer at ventetiden på mottak vil være en ”utenfor” situasjon,

med en unormal livssituasjon, der personene verken tilhører det samfunnet de kommer fra eller det samfunnet de er på vei til¹⁶.

Vår studie gir ingen svar på i hvilken grad opplevelsen av ”utenforhet” har sammenheng med hvorvidt den enkelte bor i desentraliserte eller sentraliserte mottak. Vi har kun intervjuet personer bosatt i desentraliserte boliger. På én side utsettes beboere i desentraliserte boløsninger i større grad for lokalsamfunnet og deltar mer i dette. Dette kan styrke opplevelsen av å være en del av lokalsamfunnet, selv om en samtidig befinner seg i en midlertidig ventesituasjon.

Ser man på *behovsdimensjonen* gir de aller fleste av våre informanter blant beboerne uttrykk for at de har tilstrekkelig til å dekke det aller nødvendigste til mat og klær. Midlene kan imidlertid være for knappe til å dekke utgifter til diverse sosiale aktiviteter, noe som kan redusere *opplevelsen* av egne levekår i et sosialt perspektiv. I forhold til Maslows behovspyramide ser altså de fysiske behovene som retter seg mot mat og klær ut til å være dekket av de økonomiske midlene asylsøkerne har til gode, samtidig som de setter en begrensning på ivaretagelsen av sider ved den enkeltes sosiale behov. Dette kan særlig ramme familier med barn og ungdom, da mange aktiviteter for disse er relativt kostbare. Barnefamilier kan i slike sammenhenger derfor få en *opplevelse av utenforhet*. I avsnitt 4.6 ser vi på om fritidsaktiviteter organisert på mottaket, eller mindre kostnadskrevenende lokale fritidstiltak, til en viss grad kan oppveie dette. Dette vil i så fall bidra til at asylsøkernes sosiale behov i noen grad ivaretas på annen måte.

Uavhengig av type mottak asylsøkerne bor i, har de ansvar for å husholde for seg selv. Vi har derfor ikke grunnlag for å si at beboere i desentraliserte mottak har bedre forutsetninger for å tilegne seg kompetanse til å finne gode løsninger innenfor de knappe økonomiske rammene de har, enn beboere i sentraliserte mottak. Beboere i mottak som inngår i lokale nettverk kan likevel ha lettere tilgang til lokal informasjon om muligheter, enn beboere i mottak som ikke har lokalt nettverk. I de desentraliserte mottakene vi besøkte, syntes imidlertid både mottaksansatte og beboere svært kreative til å finne gode løsninger innenfor de

¹⁶ Jamfør beskrivelsen av mottaksfasen som ”betwixt and between” i avsnitt 1.2.2.

økonomisk, knappe ressurser de hadde tilgjengelig. På flere måter kan det kanskje bidra til å kompensere noen av konsekvensene av svak økonomi.

4.4 Levekår og boligstandard

Hvordan man bor er viktig for mange sider ved levekår. I henhold til Maslows behovspyramide er husly, eller bolig helt sentralt. Bolig skal bidra til å dekke den enkeltes behov for sikkerhet, trygghet, stabilitet og orden. For å kunne delta i sosiale aktiviteter er dessuten boligens nærhet til aktuelle sosiale arenaer viktig. Dette gjelder enten det handler om fotball eller venner. Boligens beliggenhet er også relevant for hvilke muligheter den enkelte har hva angår tilgang til bibliotek, og gjennom dette også mulighet for kompetanseoppbygging og selvrealisering. I forhold til våre levekårsdimensjoner er med andre ord trekk ved boligen svært sentralt. Som vi så i avsnitt 3.4 ovenfor ligger alle boligene maksimalt 2.5 kilometer fra sentrum i 43 prosent av mottakene.

Fra UDIs side er kravene til mottakene at boligene skal holde en nøktern, men forsvarlig standard.¹⁷ Dette innebærer at de skal sikre beboernes grunnleggende behov og den enkeltes behov for trygghet. I UDIs kravspesifikasjon heter det blant annet: at:

- Alle beboerne skal ha en seng å sove i, tilgang til låsbare bad og toalett, samt til fellesarealer for sosialt samvær tilpasset kjønn og alder.
- Alle beboere skal ha tilfredsstillende hygieniske boforhold og ha gratis tilgang til vaskemaskin og tørk av klær.
- Alle beboere skal ha mulighet til å lage egen mat eller ha tilbud om næringsrik, variert og kulturelt tilpasset bespisning.

Samtidig stilles det også krav til fellesarealene. Det heter at:¹⁸

¹⁷ Disse kommer til uttrykk i UDIs ”Krav til innkvarteringstilbud i ordinære statlige mottak” (RS 2008 – 031).

¹⁸ ”Krav til innkvarteringstilbud i ordinære statlige mottak” (RS 2008 – 031). avsnittet om ”Fellesarealer”.

- Mottaket skal ha tilstrekkelig antall kjøkken, bad og toaletter.
- Mottaket skal disponere egnede lokaler for gjennomføring av informasjonsprogram og beboerrettet arbeid.
- Mottaket skal disponere egnede lokaler for barnebase.
- Mottaket skal disponere tilstrekkelig med fellesarealer til sosial omgang og kvinner og menn skal kunne disponere egne rom.
- Mottaket skal ha trygge innen- og utendørs lekearealer for barn og tilstrekkelig plass for barns lek og fritidssysler.

Som vi ser av disse kravene er de ment å ivareta flere levekårsrelaterte behov, både knyttet til kvinners og menns behov for egne ”rom” og ikke minst de hensyn som må tas til barns lek og utfoldelse.

4.4.1 Standard i boligene

De ansatte i våre casemottak gir uttrykk for at de forholder seg til målet om nøktern standard på mottakene når de innreder boligene. Boligene oppgis å være møblert på en enkel måte, med tildels brukte møbler, enten donert til mottaket eller kjøpt brukt. Over halvparten, 54 prosent i vår survey blant mottaksansatte, svarer at standarden på mottaket er god. 16 prosent svarer at den er svært god. Bare 5 prosent opplever at standarden er dårlig. Det er naturlig å tolke disse svarene i relasjon til de standardkrav UDIs regelverk setter.

I beboerintervjuene gir samtlige beboere uttrykk for at de føler seg trygge i boligene. Ingen har opplevd seg truet i boligen. Når det gjelder behovet for ro kommer det imidlertid til uttrykk en viss misnøye ved å bo i hus med personer med ulike døgnrytmer. Dette kan forstyrre både nattesøvn og muligheter for studier. For noen beboere gir dermed ikke selve bosituasjonen et gunstig utgangspunkt for læring, slik at mulighetene for selvrealisering i form av utdanning og kompetanseheving blir begrenset.

De fleste beboere vi intervjuet bodde enten i leilighet med sin familie eller, i den grad de var enslige, på dobbeltrom med en annen av samme kjønn og omtrent samme alder. De fleste som deler rom med andre bor i bofellesskap eller i hybelhus. Det er få som oppgir at dette er et problem. De fleste gir uttrykk for at de er blitt god venn med sin ”romkamerat”. Noen casemottak lot de som bodde i bofellesskap selv bestemme hvem de skulle bo sammen med, mens andre mottak ikke tillot dette. Å dele rom i mottak synes ikke å være en vesentlig begrensning på behovet for ro og trygghet i mottakssituasjonen.

TV og internett

Casemottakene har valgt ulike tilnærminger til spørsmålet om TV, pc og internett i boligene. Beboerne var meget opptatt av tilgang til dette, særlig tilgang til internett. Internett brukes både for å holde sosial kontakt med andre, til å holde seg oppdatert på forhold i hjemlandet eller i Norge og i læringsøyemed. Beboerne mente at internett var viktig for å lære å lese norsk, men også for å tilegne seg kunnskaper om andre faglige spørsmål. I forhold til våre behovs- og levekårsdimensjoner vil internett derfor fylle en funksjon både for å ivareta sosiale behov, men også som et mulig ledd i asylsøkernes behov for selvrealisering.

Åtte av de ni utvalgte casemottakene kjøper ikke fjernsyn til boligene. Det kan være fjernsyn i felles aktivitetsrom, men ikke i boligene. I den grad det er fjernsyn i boligene er disse anskaffet av beboerne selv. Noen kan bare brukes til DVD. Mottakene vi har besøkt betalte ikke for dekodere og antenner. Noen beboere hadde imidlertid skaffet seg dette på egen hånd, ved å kjøpe brukt eller gå på gjenbruksstasjoner.

Blant casemottakene i vår studie har ett mottak valgt å installere internett og TV i alle boligene. Beboerne må imidlertid betale lisens selv. PC må den enkelte skaffe seg selv. En av driftsoperatørene var også i ferd med å skaffe mottakene en hotellavtale for TV. I et annet casemottak fikk alle husene riksTV etter vedtak i beboerrådet.

Det er mer vanlig å oppsøke biblioteket for å benytte internett. I et casemottak oppgir mottakslederen at driftsoperatøren i stedet for å anskaffe internett i boligene, har gitt fem pc'er til stedets bibliotek som en kompensasjon for den økte pågangen fra mottaket. En

fjerde variant er når et av casemottakene i studien har valgt å ha pc'er i fellesrom i tilknytningen til mottakets administrasjons- og aktivitetssted. Samme mottak har i tillegg anskaffet internett til utleie. Dette kan beboere leie for 50 kroner uken. Beboerne må imidlertid holde pc selv.

En hovederfaring fra intervjuene i casemottakene er at internett verdsettes meget høyt. Samtidig er det forskjeller i hvordan casemottakene velger å legge til rette for dette. Tar vi i betraktning muligheten den enkelte har til å oppsøke bibliotek og andre steder for å benytte internett, synes ikke savnet av internett i egen bolig å utgjøre en vesentlig begrensning av den enkeltes muligheter. Internett for å dekke sosiale behov og som ledd i selvrealisering som verktøy for læring, er tilgjengelig på andre lokale arenaer.

Nærmere om boligens standard

De fleste av mottakene har atskilte bad og wc etter kjønn

Når det gjelder forekomsten av separate bad og wc for kvinner og menn svarer 84 prosent av mottakene i surveyen at de har atskilt bad og wc for kvinner og menn. Samtidig gir 15 prosent uttrykk for at de både har atskilte bad og wc etter kjønn og felles bad wc. Det er rimelig å anta at dette er vanligst i familieboligene. Fra beboernes side gir de fleste uttrykk for å være tilfredse med standarden på mottaket på dette området.

De fleste av mottakene har tilgang til oppholds- og aktivitetslokaler

Nær samtlige av mottakene i vår survey gir uttrykk for at de har egne oppholds- og aktivitetslokaler for beboerne, i tillegg til eget rom eller egen bolig. Også egne rom for kvinner er svært utbredt. Hele 89 prosent av mottakene i surveyen svarer at de har egne rom for kvinner. På tross av at alle mottakene skal ha aktiviteter for barn, svarer 78 prosent av mottakene at de har egne rom for denne gruppen. 63 prosent av mottakene svarer at de har egne lokaler for ungdom.

Behovet for oppholds- og aktivitetsrom varierer imidlertid mellom beboerne på mottakene. I beboerintervjuene gir noen uttrykk for at de kun oppsøker slike rom når det er informasjon eller undervisning. Andre gir uttrykk for ønske om mer regelmessig bruk av slike fellesarealer til diverse fritidsaktiviteter. Her er det en tendens til at enslige søker mer til slike aktiviteter enn familier.

Dessuten ser det ut til at behovet for slike rom er større i sentraliserte mottak enn i desentraliserte boløsninger. Et av casemottakenes erfaringer var at i bofellesskap i store eneboliger ble stuene lite brukt. Behovet for sosialt samvær i huset ble dekket på kjøkkenet.

De fleste boligene har tilstrekkelig dagslys

I vår survey til driftsoperatørene gis det en gjennomgående god karakteristikk av boligenes standard når det gjelder tilstrekkelig dagslys, innsyn, støy, sopp og råte. Mens 65 prosent av driftsoperatørene svarer at det ofte eller svært ofte er tilstrekkelig dagslys i boligene, svarer 68 prosent at det sjelden er støy knyttet til boligene. Heller ikke innsyn ser ut til å være et problem. 76 prosent av driftsoperatørene svarer at det svært sjelden eller sjelden er mye innsyn i boligene. Et fåtall av boligene er dessuten heftet med mugg og sopp, slik driftsoperatørene oppfatter det. I surveyen uttrykker 84 prosent av driftsoperatørene at det svært sjelden, eller sjelden er mugg i boligene og 73 prosent at det svært sjelden eller sjelden er sopp i boligene. Tallene viser at det gjennomsnittlig står relativt bra til i mottakene, sett fra driftsoperatørens side. Det er likevel 35 prosent av driftsoperatørene som melder at enkeltboliger ikke har tilstrekkelig dagslys, 32 prosent mener at boliger av og til er utsatt for støy, 16 prosent mener at det forekommer mugg og 27 prosent mener at det forekommer sopp eller råte. Avhengig av alvorlighetsgrad kan denne type forhold i boligene ha negativ innvirkning på beboernes helse.

Hva er den beste formen for innkvartering for ulike grupper?

Sentraliserte versus desentraliserte mottaksløsninger vil kunne fungere ulikt for ulike grupper, både for trivsel, muligheter for oppfølging, tendenser til sosial isolasjon og muligheter for opplæring i en selvstendig ”norsk” bosituasjon. På spørsmål til mottakene om hvilken mottaksform de mente var den beste formen for innkvartering, svarte det store flertallet at desentralisert innkvartering var best for familier, mens de var like entydige i sin oppfatning av at sentralisert innkvartering var det beste for enslige mindreårige. Dette kommer til uttrykk i Tabell 4.1 nedenfor.

Tabell 4.1 *Andelen mottak som svarer hvilken innkvartering, sentralisert eller desentralisert, de mener er den beste for ulike grupper.*
Prosent. N=81.

Beboere	Sentralisert	Desentralisert	Vet ikke	Sum
Med psykiske vansker	52	32	16	100
Barn i følge med voksne	27	62	11	100
Ungdom i følge med voksne	38	53	9	100
Kvinner	32	51	17	100
Menn	37	43	20	100
Enslige mindreårige	70	16	14	100
Familier	12	78	10	100

Som vi ser av tabellen er det først og fremst for enslige mindreårige mottakene mener en sentralisert mottaksform er den beste innkvartering. Vel halvparten av mottakene svarer at dette også gjelder personer med psykiske vansker. Omvendt mener derimot nesten fire av fem av mottakene at desentraliserte innkvartering er best for familier. To av tre mottak svarer også at desentralisert innkvartering er den beste formen for innkvartering for barn. Dette støttes også i intervjuene, der de ansatte på casemottakene gir klart uttrykk for at de anser en desentralisert boløsning som mest hensiktsmessig for barnefamilier. Dette har blant annet sammenheng med muligheten for en mer ”normalisert” hverdag rundt barn og unges oppvekst samt mer privatliv.

Menn er den gruppen der mottakene føler seg mest usikre på hva som er den beste boløsningen. Her svarer en av fem ”vet ikke” på spørsmålet om hva de mener er den beste innkvarteringen av sentralisert eller desentralisert. Kvinner og menn i denne sammenhengen er naturlig å tolke som enslige, da familier opptrer som egen kategori.

Det er dessuten en svak tendens blant svarene fra mottakene til at sentraliserte boløsninger anses å passe bedre for menn enn for kvinner. Mens 37 prosent mente at sentraliserte boløsninger passet best for menn, var andelen for kvinner 32. Samtidig mente 51 prosent at desentraliserte boløsninger passet best for kvinner, mens andelen for menn var 43. Dette kan ha sammenheng med flere forhold. En grunn kan være at menn i en mottakssituasjon kanskje kan ha en tendens til å isolere seg mer og slik vil ønske kontakt med andre i en sentralisert boløsning. Dette har vi imidlertid ikke tematisert i intervjuene.

Boforholdene er forskjellige i desentraliserte og sentraliserte mottak. Den største forskjellen er at beboerne i sentraliserte mottak bor samlet, mens beboerne i desentraliserte mottak bor spredd. Ansatte i casemottak mener at sentraliserte mottak passer best for personer med psykiske vansker og for enslige mindreårige, mens desentraliserte mottak passer best for familier og enslige som klarer seg selv. Beboerne er opptatt av at støy og ulike døgnrytmer kan være forstyrrende. Dette merkes mest der mange bor sammen, i sentraliserte mottak, i hybelhus og i store bofellesskap og minst i familieboliger. Det samme kan man si om tilgang til fasiliteter i kjøkken, bad og wc. Jo flere som deler, jo mer kø. Alle beboerinformantene i de desentraliserte boligene følte seg trygge i boligene og i lokalsamfunnene. Vi vet ikke hvordan dette oppleves i sentraliserte mottak. Til slutt, TV og internett var svært viktig for beboerne. Dette var ikke allment tilgjengelig i de desentraliserte boligene. Det måtte beboerne skaffe selv eller oppsøke i lokalsamfunnet. I sentraliserte mottak vil derimot TV og antakelig internett være tilgjengelig på bostedet, samtidig som flere vil måtte dele på fasilitetene.

4.4.2 Kommunale tjenester til beboerne

Opplevelse av sikkerhet og trygghet avhenger ikke bare av standarden på boligen, men også av vissheten av at en har tilgang til tjenester om en har behov for dette. Dette kan være behov for helsetjenester eller tjenester som retter seg mer spesifikt mot barn og unges situasjon. I dette avsnittet vil vi derfor se på ulike tjenester knyttet til helse og skole, som er obligatorisk for kommunene å tilby, samt barnehage og se på tilgang til dette for beboere på mottak.

Lege

Halvparten av beboerne på mottak får tilbud om legesjekk innen to uker fra ankomst, slik det kommer frem i surveyen til mottakene. Knappt 30 prosent svarer at dette gis etter tre til fire uker. Samtidig svarer vel ti prosent at slikt tilbud ikke gis. Dette siste er kanskje det mest oppsiktsvekkende. De fleste mottak vi har besøkt har etablert rutiner for helsesjekk. Eventuelle helseplager avdekket ved opphold i transitt, som tuberkulose, er kommunenes ansvar å følge opp.

Blant beboerne på casemottakene er det også gjennomgående stor tilfredshet med helsetjenestene som kommunen tilbyr. Problemet er mer knyttet til økonomi. Med asylsøkernes begrensede økonomiske midler begrenser det seg selv i hvilken utstrekning de kan benytte seg av lege og tannlege. Noen reagerer på at en må betale egenandel for hvert besøk hos lege, også om det er snakk om oppfølging av en tidligere avtale.

I et levekårsperspektiv kan det derfor være en utfordring i forbindelse med kostbare primærhelsetjenester at asylsøkerne har så liten betalingssevne. Viktige behov for helsetjenester kan her bli underbehandlet.

Skolegang

De fleste barn i mottak får tilbud om skolegang innen to uker etter ankomst på mottaket, skal vi tro surveyen blant mottakene. Hele 72 prosent av barna får slikt tilbud de to første ukene. 12 prosent av barna får slikt tilbud i løpet av tre til fire uker. De færreste svarer at det tar mer enn fire uker før et tilbud om skoleplass foreligger. Barn i mottak har de samme rettigheter og plikt til skolegang som norske barn. Det er derfor oppsiktsvekkende at 12 prosent av mottakene i surveyen oppgir at slikt tilbud ikke gis.

Vi har ikke grunnlag for å si at de kommunale tjenestene til beboerne varierer med om de bor i sentralisert eller desentralisert mottak.

Barnehage

Mottakene i vår survey svarer at et av tre barn får tilbud om barnehage innen to uker. Samtidig hevder 26 prosent at dette skjer innenfor rammen av tre til fire uker. 20 prosent av de mottaksansatte svarer at det tar fem uker eller mer før et tilbud om barne-

hageplass foreligger. På den andre siden svarer 22 prosent at slikt tilbud ikke gis. Kommunene er ikke forpliktet til å skaffe barnehageplass til barn i mottak, men mottakene skal sørge for lokaler til barnebase.¹⁹

Kun ett casemottak gir uttrykk for at vanskene for å få barnehageplass kan være politisk motivert. Dette var i en kommune der den politiske motstanden mot opprettelse av mottak var stor. De mottaksansatte opplevde at selv om det var ledige plasser i barnehagen, tok det lang tid før mottaksbarna fikk plass. Det endte med at mottaket fikk kjøpe fem plasser for bortimot dobbelt av maksimalpris i barnehagene.

4.4.3 Tannlegetjenester

Tannlege er ikke en del av de kommunale helsetjenester. Asylsøkerne kan imidlertid søke UDI om refusjon i visse tilfeller. Nettopp vanskene rundt betaling er en grunn til at ett av mottakene gir uttrykk for at mange tannleger ikke tar i mot asylsøkere fra mottak. Et av casemottakene hadde avtale med tannlege og laget et opplegg med asylsøkerne slik at alle fikk betalt regningene sine. For personer med opphold er saken en annen. Da kan en starte behandling og tannlegen føler seg tryggere på at de får betalt for den. Som en av de ansatte i et mottak uttrykker det:

Status i asylsaken bestemmer tannbehandlingen.

I forhold til kostbar tannbehandling er det derfor en reell fare for at behovet blir underbehandlet, gitt asylsøkernes begrensede betalingsevne.

4.5 Levekår - sosiale behov

Mulighet for en meningsfylt tilværelse innenfor de rammer som er gitt for mottaksdrift, er en viktig del av det forberedende arbeidet som skjer i mottakene både i forhold til bosetting og retur. Et viktig hensyn er at beboerne ikke bare skal forberedes på en vellykket bosetting, men også at de skal oppleve å få med seg noe tilbake om situasjonen blir at de returnerer til hjemlandet.

¹⁹ Se blant annet. RS 2008 – 031.

Sosiale relasjoner og aktiviteter kan bidra til å gjøre livet i mottak mer meningsfylt. Aktiviteter kan arrangeres på mottaket, i mottakets regi, eventuelt av beboerne selv, eller utenfor mottaket, av kommunen, frivillige organisasjoner etc.

Erfaringene og synspunktene som kommer fram fra beboere i hele undersøkelsen, må forstås innenfor rammen av at de aller fleste vi har snakket med har fått innvilget oppholdstillatelse. Det betyr at det store spørsmålet som ligger bak hele mottakstilværelsen er avgjort. De er i en situasjon hvor de kan senke skuldrene og se fremover.

Både for den enkelte asylsøkers opplevelse av sin egen situasjon, og ikke minst for mulighetene for å bedre sine levekår gjennom egen handling, kan fritidsaktiviteter være viktig for mange. Dette bidrar ikke bare til egenaktivitet, men også til samhandling med andre. UDI stiller krav til mottakene om at de skal

Tilrettelegge for at beboerne kan delta i, og være pådrivere for, fritidsaktiviteter på og utenfor mottaket.²⁰

Det heter også at:

Mottaket skal ha et aktivitetsprogram som beboerne har hovedansvar for. Programmet skal inkludere tilrettelagte fritidsaktiviteter innen for eksempel sport og hobby, samt fellesarrangementer.²¹

All deltakelse i slike arrangementer er frivillig.

4.5.1 Deltakelse i aktiviteter på mottaket

I surveyen blant mottakene hevder 88 prosent at beboerne deltar i aktiviteter på mottaket allerede de to første ukene av sitt opphold, mens 7 prosent hevder at beboerne deltar etter tre til fire uker. Kun fire prosent av mottakene sier at beboerne ikke deltar på slike aktiviteter. Totalt sett anslår 95 prosent av mottakene at beboerne kommer med i slike aktiviteter i løpet av de fire første ukene på

²⁰ Udi's regelverk, Krav til fritidsaktiviteter under opphold på statlige mottak, RS 2008 – 027.

²¹ Udi's regelverk, Krav til fritidsaktiviteter under opphold på statlige mottak, RS 2008 – 027, under "Krav".

mottaket. Dette kan tyde på at de aller fleste beboerne lar seg aktivisere relativt fort.

Hvilke aktiviteter hevder så mottakene selv at de arrangerer? Her er det et stort mangfold. Alle casemottakene følger opp UDIs regelverk om å ha et aktivitetsprogram. Dette kan være både omfattende og vidtspennende, fra regelmessige møter og arrangementer knyttet for eksempel til kvinnegrupper eller idrett, til mer uregelmessige aktiviteter.

Ulikhet i omfanget av aktiviteter i regi av mottakene kan ha sammenheng med valg av strategi, i tillegg til økonomi og praktiske og fysiske muligheter. Noen casemottak gir åpent uttrykk for at de ikke ønsker å bygge opp et slags ”skyggesamfunn” parallelt med det norske. Målet er heller at beboerne i størst mulig grad skal delta i normale aktiviteter utenfor mottaket. Argumentet er at dette vil være positivt for bosettingsarbeidet, i tilfelle oppholdstillatelse. Lavt aktivitetsnivå på det enkelte mottak speiler derfor ikke nødvendigvis en manglende strategi fra mottakets side i forhold til sosialt arbeid. På den andre siden vil en slik strategi om ikke å bygge opp et parallellsamfunn, først og fremst kunne bringe beboere over i andre aktiviteter i den grad slike eksisterer i nærmiljøet. Her er vi over i et spørsmål om mottakets beliggenhet og de sosiale tilbudene generelt lokalt. Slik det fremkommer i våre casestudier er det særlig en av driftsoperatørene som fører en slik strategi for sine mottak. Selv om mottakene har en strategi om ikke å bygge opp et parallellsamfunn, arbeider de likevel for at beboerne skal være aktive lokalt. De har også noen egne aktiviteter.

Aktiviteter på mottaket

Mottaket kan arrangere en rekke ulike aktiviteter. Fra surveyen til mottakene får vi i Tabell 4.2 et visst inntrykk av hvor ofte beboerne på mottakene deltar i ulike aktiviteter, slik mottakene vurderer det.

Tabell 4.2 *Mottakenes opplevelse av beboernes deltakelse på ulike aktiviteter, etter hyppighet. Andel av mottakene som oppgir ulike svar. N=81.*

	Oblig.	Nesten alltid	Ofte	Av og til	Aldri	Sum
Matlaging	44	15	14	15	12	100
Rengjøring	85	5	10	0	0	100
Infomøter	89	9	1	1	0	100
Språkoppl.	35	40	12	9	4	100
Fritidsakt.	5	41	36	17	1	100
Sportsakt	5	35	40	19	1	100
Kult. akt.	5	32	32	29	1	100

Som vi ser av tabellen er informasjonsmøter og rengjøring obligatorisk på de fleste mottak som er med her. Slik mottakene vurderer det, er det store flertallet av beboere også med på disse aktivitetene. Mottakene opplever også at beboerne i stor grad deltar på språkoppleringen. 35 prosent av mottakene oppgir samtidig at dette er obligatorisk. For de andre mottakene oppgir 40 prosent at beboerne nesten alltid deltar i språkoppleringen. Allikevel er det 6 prosent av mottakene som oppgir at beboerne sjelden eller aldri deltar i dette.

Av de aktivitetene som i liten grad er obligatoriske, oppgir en av tre av mottakene at beboerne nesten alltid deltar på fritids- sports- og kulturelle aktiviteter.

Av tabellen ser vi også at 44 prosent blant mottakene oppgir at matlaging er obligatorisk å delta i. Dette er ”obligatorisk” i betydningen at dette er et ansvar beboerne selv må ta. Fra mottakenes side besørger det ikke matlaging. Blant de andre oppgir 29 prosent av mottakene at beboerne nesten alltid eller ofte deltar i dette. 17 prosent oppgir at beboerne sjelden eller aldri deltar i denne aktiviteten. Det er nærliggende å anta at dette gjelder enslige mindreårige i mottak.

I intervjuene i casemottakene kommer det også til uttrykk et relativt stort mangfold i aktiviteter både blant mottaksansatte og mottaksbeboere. Flere av casemottak opererer med egne aktivitetslister over faste aktiviteter, som løper over noe tid, og enkeltaktiviteter. Særlig utbredt i casemottakene er ulike

sportsaktiviteter. Her dominerer fotballen. Der det er en svømmehall i nærheten er svømming populært. Stort sett er det menn som slutter opp om fotball og svømming, selv om noen mottak også har svømmeaktiviteter for kvinner. For kvinnene har mange mottak organisert mer tradisjonelle kvinneaktiviteter som kurs i matlaging, egne kvinnerom eller kvinnegrupper hvor broderi, hekling, frisør, og liknende aktiviteter ofte har stor plass. De fleste av mottakene vi besøkte hadde egne kvinnegrupper. I noen tilfeller kunne en i disse også drøfte mer følsomme temaer knyttet til kjønnsroller, kultur og helse.

Et par av casemottakene hadde organisert egne mannegrupper. Forventningen var at mennene skulle åpne seg for hverandre og diskutere problemstillinger rundt kjønnsroller, mannens plass og rolle i et kulturperspektiv samt andre spørsmål knyttet til mannens tilværelse og liv på mottak, i familien og i samfunnet. Gruppene var relativt nyoppstartet, men erfaringene så langt er meget gode. Mange av de mottaksansatte gir uttrykk for at det særlig er mennene som møter den vanskeligste overgangen til en ny tilværelse ikke bare på mottak, men i Norge. Mange har hatt en aktiv rolle i hjemlandet både med arbeid og som forsørgere av familien. På mottaket blir mange menn gående uvirksomme, eller uten at disse funksjonene lenger har en viktig og naturlig plass i hverdagen. Mange kvinner derimot, særlig de med barn, viderefører i stor grad sine aktiviteter fra hjemlandet, med matlaging og oppfølging av barn. Dette setter mannen i en spesiell situasjon. I tillegg kommer en tilvenning for en del menn, til blant annet nye holdninger til kjønnsroller og likestilling, hvor holdningene de møter i mottaket er vesensforskjellig fra de holdningene de selv er oppdratt med i sine respektive hjemland. Dette gjelder også for kvinner, men for dem betyr likestilling nye muligheter. Menn kan derimot føle sin posisjon truet så lenge de ikke overskuer hvordan de kan fylle manssrollen på en for dem sosialt akseptabel måte.

Norskopplæring

Den viktigste aktiviteten på mottakene er norskopplæringen. Dette var både mottaksansatte og mottaksbeboere enige om. Mottaksansatte i casene gir klart uttrykk for at dette er det første som etterspørres når nye asylsøkere flytter inn. Beboerne gir uttrykk for at det er dette de helst vil bruke tiden på mens de bor i mottak. Hver beboer har rett til 250 timer undervisning. Antallet

timer oppleves som for lite av flere beboere. Mange ønsker langt mer undervisning. I forhold til ventetiden som mange opplever i mottak, for noen flere år, synes det å være et stort behov for språktrening etter at norskundervisningen er avsluttet. En kvinne fra Eritrea hevder:

Vi ønsker mer skole. Vi kaster bort tiden når vi sitter i mottak uten noe å gjøre. Vi har skole bare 2 dager i uken, 3.5 timer hver gang. Skole er det viktigste for fremtiden. Vi burde ha mer.

Dublinere har ikke rett til norskundervisning. På flere av mottakene jobbes det likevel med å tilby norsk- eller helst engelsk undervisning.

Både mottaksansatte og beboere i våre casemottak er opptatt av norskundervisning. Likevel ser det ut til å være få andre aktiviteter på mottakene som retter seg eksplisitt mot språktrening, det være seg i lesegrupper eller i samtalegrupper. Språktrening kommer mer inn som resultat av uformell samhandling rundt andre lokale aktiviteter, blant annet, idrett og lek.

Oppmøtet på språkundervisningen er obligatorisk og følges strengt opp av undervisningsstedene. Beboere som har ugyldig fravær blir trukket med 100 kroner. Resultatet er stort oppmøte. Et undervisningssted fortalte at de også premierte dem som ikke hadde fravær. De fikk flere undervisningstimer.

Aktivitetene i mottakene kan systematiseres i nødvendige gjøremål (matlaging og renhold), obligatoriske gjøremål (informasjonsmøter og norskundervisning) og frivillige aktiviteter. I prinsippet skulle det ikke være noen forskjell på desentraliserte og sentraliserte mottak om beboerne deltar i nødvendige og obligatoriske gjøremål. Når det gjelder renhold vil det likevel være slik at de som bor i familieboliger styrer dette selv. Der det er bofellesskap og antakelig også i sentraliserte mottak, vil dette være organisert med vaskelister. Den største forskjellen blir dermed mellom de som bor i familieboliger og små bofellesskap, og de som bor sammen med mange. Vi har ikke grunnlag for å si at deltakelsen i frivillige aktiviteter varierer med type mottak.

4.5.2 Deltakelse i aktiviteter utenfor mottaket

Blant mottakene i vår survey svarer 56 prosent at de opplever at beboerne deltar i aktiviteter utenfor mottaket i løpet av de to første ukene på mottaket. 30 prosent av mottakene oppgir at beboerne er aktive i løpet av de tre til fire første ukene på mottaket. Bare 5 prosent av mottakene svarer at de opplever at beboere aldri deltar i sosiale aktiviteter utenfor mottaket. Det interessante i dette er at slik mottakene opplever det, er de fleste beboerne, 86 prosent, aktive utenfor mottaket i løpet av de 4 første ukene.

Hvilke aktiviteter deltar så beboerne i utenfor mottaket, sett fra mottaksansattes ståsted? Dette får vi et inntrykk av i tabellen under.

Tabell 4.3 *Mottakenes vurdering av hvilke aktiviteter asylsøkerne deltar i utenfor mottaket. Andel mottak. N=81.*

	Ja	Nei	Vet ikke	Ikke relevant	Sum
Idrett	89	10	0	1	100
Kultur	81	10	7	1	100
Andre fritidsakt.	83	10	6	1	100
Religion	72	11	14	4	100
Hjelpeorg.	59	22	10	9	100
Støtte og vennegrupper for mottaket	44	31	14	11	100
Annet	28	19	35	19	100

Hele 89 prosent av mottakene hevder at asylsøkerne i deres mottak deltar i idrettsaktiviteter. Også kulturaktiviteter og andre fritidsaktiviteter antas av mottakene å tiltrekke seg mange asylsøkere på mottakene. Nesten 3 av 4 blant mottakene svarer at asylsøkerne i deres mottak deltar i religiøse aktiviteter lokalt. Nesten halvparten av mottakene hevder at asylsøkerne deltar i lokale støtte- og vennegrupper. Dette kan ha stor sosial betydning for beboerne, fordi slike grupper er etablert nettopp for å støtte opp om og inkludere asylsøkere. Et par av casekommunene har opplevd at disse gruppene er svært aktive.

Blant beboerne på mottak vi har intervjuet oppgir flere at de deltar i aktiviteter utenfor mottaket. Sportsaktiviteter synes populære, særlig blant menn. Men også andre aktiviteter knyttet til matlaging i regi av kommunen, kulturaktiviteter i lokalsamfunnet etc. er populært. En del av disse aktivitetene er imidlertid mer sporadiske. Av de kommunale tjenestene som særlig er viktig er tilgang til bibliotek for internett og låning av bøker. Det er meget populært blant beboere på mottakene.

Det antas at asylsøkere finner nettverk med personer fra eget land som enten bor i mottaket eller i kommunen. Blant de intervjuede ser vi to tendenser. Noen har aktiv kontakt med personer fra eget land, både i mottaket og blant bosatte. Det bidrar til blant annet. informasjons- og erfaringsformidling om hvordan man klare seg i Norge. Noen forteller at de har blitt kjent med andre fra samme land ved for eksempel å møtes i barnehagen.

Andre av beboerne ser ut til å ha liten kontakt med personer fra eget land som er bosatt i mottakskommunen. En somalisk mann med kone og barn forteller at:

Det er et somalisk miljø i kommunen. De treffes på kafé og drikker kaffe. Det er bare menn. Jeg synes ikke det er interessant og har ikke deltatt.

En del asylsøkere på casemottakene har kontakt med lokale menigheter. Der kan de delta i ulike aktiviteter, knyttet til religiøse handlinger eller sosiale arrangementer. Noen får bekjente som de kan ha kontakt med utenom kirken. Et ektepar forteller at de via kirken har blitt kjent med nordmenn som har hjulpet dem til å få praksisplasser i en butikk. Dette er de meget glade for, selv om arbeidet er ulønnet. På denne måten lærer de om det norske samfunnet samtidig som de kan praktisere språket. Også i et annet casemottak treffer vi en kvinne som føler seg godt tatt i mot i kirken. Hun går der for bønn, men deltar også i en strikkegruppe. Blant de mottaksansatte er det litt ulike holdninger til dette med kirken og asylsøkere. En leder av et mottak hevder at:

Kirken er aktiv, på godt og vondt. De som ikke går i kirken blir ikke tatt vare på. Dette kan skape splid mellom asylsøkerne.

På nærmere spørsmål til beboerne svarer de at både kristne og muslimer er velkomne i kirken og at også muslimer benytter seg av de tilbud kirken gir.

Ser vi på hvilke grupper av beboere mottakene i surveyen antar deltar i ulike aktiviteter, er det en utbredt oppfatning at særlig barn og ungdom er aktive. 70 prosent av mottakene hevder at barn deltar ofte i ulike aktiviteter. Mottakene oppgir at gutter er mer aktive her enn jenter. Mens 73 prosent av mottakene antar at gutter i ungdomsalder deltar ofte i ulike aktiviteter, svarer 48 prosent av mottakene at jenter i samme alder ofte deltar. Samtidig svarer 15 prosent av mottakene at jenter i ungdomsalder – etter deres vurdering – aldri deltar i aktiviteter, mens bare to prosent svarer det samme for gutter.

Disse forskjellene mellom kjønn holder seg også i noen grad for inntrykket av de voksnes deltakelse i ulike aktiviteter, selv om variasjonene her er mindre. Blant mottakene svarer 47 prosent i vår survey at voksne menn ofte deltar i aktiviteter, mens den tilsvarende andelen er 37 for voksne kvinner.

Blant mottakene svarer bare ni prosent at de eldre ofte deltar i aktiviteter, mens nesten halvparten antar at de er aktive av og til.

I den grad dette faktisk speiler variasjoner i aktivitetsnivå blant voksne kvinner og menn, kan dette kanskje ha sammenheng med at de voksne kvinnene i større grad har mer enn nok med husarbeid og oppfølging av barn, i den grad de har familie. Dette kommer frem blant en del av de kvinnene vi intervjuet. Flere gir uttrykk for at dagene i stor grad brukes på husarbeid og oppfølging av barn, samtidig som mange er svært opptatt av deltakelse i språk-undervisning og deltakelse i kvinnegrupper.

I hvilken grad dette samtidig innebærer at beboerne får dekket sine sosiale behov i mottakssituasjonen er ikke mulig å si ved hjelp av disse dataene. Det vi kan si er at slik både mottakene gir uttrykk for det i vår survey og slik det kommer frem i våre intervjuer både blant ansatte på våre casemottak og blant beboere på mottak er det en relativt høy deltakelse på ulike sosiale aktiviteter. I hvilken grad den enkelte asylsøker finner aktivitetene meningsfylte eller i samsvar med sine interesser vil nok imidlertid variere. Uansett er det rimelig å anta at det i mange tilfeller kanskje ikke er selve aktiviteten i seg selv som er det viktigste, men den muligheten

aktiviteten gir for sosial kontakt og for opplevelse av samhold og fellesskap. Hva Maslow kaller ”påskjønnelse” eller behovet for ”aktelse” kan også generelt antas å imøtekommes til en viss grad via aktiviteter som idrett og spill. Det vil slik kunne øke den enkeltes opplevelse av mestring og anerkjennelse blant de andre, og slik gi både selvrespekt, selvtillit og anerkjennelse. Status og verdighet gjennom deltakelse i sosiale aktiviteter er kanskje noe av det viktigste bidraget disse aktivitetene gir i et levekårsperspektiv, selv om dette ikke lar seg tematisere ved hjelp av de metoder vi har fulgt i denne studien.

Asylsøkere som bor i desentraliserte mottak bor i alminnelige boligområder og ikke i institusjon. En av intensjonene er at de dermed skal ta mer del i lokalsamfunnet. Gitt at en del av de desentraliserte mottakene er bevisste på å ikke bygge opp parallellsamfunn i mottakene, innebærer dette at beboerne må ut av boligene for å være med på noe, til forskjell fra dem som bor i sentraliserte mottak. Oppslutningen om idrett, kultur- og andre fritidsaktiviteter utenfor mottakene er imidlertid stor, alle mottak sett under ett. Det kan tyde på at mange beboere uavhengig av mottakets plassering deltar på aktiviteter som tilbys lokalt.

4.5.3 Kontakt mellom ansatte og beboere i mottak

En annen side ved den sosiale kontakten på mottak, er kontakten mellom asylsøkerne og de ansatte. Som nevnt i kapittel 3.6.5 har 90 prosent av mottakene kontakt med beboerne hver uke eller hyppigere.

Hjemmebesøk er en viktig kanal for informasjon om hvordan beboerne har det i hverdagen i tillegg til kontakt på mottaket. Fordi desentraliserte boliger skal være mer som en alminnelig boligsituasjon, dro få av de ansatte i casemottakene på besøk uten et formål. Besøk var imidlertid nødvendig for å få innsyn i hvordan selve bosituasjonen fungerte for beboerne.

I surveyen svarte mottakene at de fleste av hjemmebesøkene varte opptil 30 minutters. 13 prosent av mottakene svarer at de varer opp til et kvarter, mens 44 prosent av mottakene svarer at de varer mellom 15 og 30 minutter. Kun syv prosent av mottakene svarer at de varer mer enn en time.

I tilfeller der det er noe spesielt i husstanden, for eksempel sykdom, gjennomføres det alltid hjemmebesøk. På det praktiske området gir de fleste beboerne uttrykk for at det er lett å kontakte mottaket og at de får den hjelpen de etterspør.

I noen casemottak varierte det hvorvidt alle enkeltboliger ble fulgt opp med husmøter. Inntrykket er at det ble gjennomført husmøter der de ansatte opplevde at det var størst behov. I et mottak forteller beboere om husmøter en gang i uken de to siste månedene i et av bofellesskapene for menn. Dette oppleves som positivt blant beboerne. Bofellesskapet for kvinner savnet derimot husmøter. Kvinnene mente derfor at det var for liten kontakt mellom beboere og ansatte. De følte seg oversett.

Hovedinntrykket er likevel at beboerne i casemottakene, opplever relasjonene til mottaket og de ansatte som gode. I våre møter på mottakene var det god stemning mellom ansatte og beboere. Beboerne er avhengige av de ansatte for informasjon og støtte. Vårt inntrykk er likevel at tilliten beboerne viste overfor mottaksansatte, gikk utover alminnelig høflighet.

Tilstrekkelig oppfølging av ulike beboergrupper

Forskjellige grupper av beboere i mottak kan ha ulikt behov for oppfølging. Tabellen under viser andelen mottaksansatte som svarer at de mener mottakene har tilstrekkelig tid til å følge opp de utvalgte beboergruppene.

Tabell 4.4 *Andelen mottak som svarer at mottakene har tilstrekkelig tid til å følge opp utvalgte beboergrupper.* Kilde: Survey til mottakene. N=43-81

Beboere	Ja	I noen grad	I mindre grad	Nei/vet ikke	Sum
Med psykiske vansker	35	35	17	14	100
Barn	68	28	3	1	100
Ungdom	58	34	7	1	100
Kvinner	69	27	4	0	100
Menn	35	55	9	0	100
Enslige mindreårige	60	26	9	5	100
Familier	56	35	8	0	100

* De som svarte "ikke relevant" er utelatt fra tabellen.

Den største utfordringen for mottakene synes å være å ha tid nok til å følge opp beboere med psykiske vansker. Dette er personer som er sårbare om de ikke blir fulgt opp. De kan være sårbare for seg selv, og kan skape problemer for omgivelsene. I tabell 3.1. kom det frem at de ansatte mente at denne gruppen passet best i sentraliserte mottak. I de tilfelle de bor i desentralisert mottak, vil tid til oppfølging være helt sentralt.

Kvinner og barn, enslige mindreårige, ungdom og familier får bedre oppfølging. Enslige menn får ikke mer oppfølging enn personene med psykiske vansker. Man kan imidlertid forvente at de klarer seg bedre på egen hånd.

En av de teknisk ansvarlige var opptatt av dette. Han sa:

Hva skal mottaket med vaktmester når vi har 200 kjekke folk i boligene? Min jobb er å motivere og lære folk til å ta vare på husene selv.

Hans begrunnelse var at dette styrket asylsøkernes kompetanse for et fremtidig liv i Norge, og det var gunstig for driftsbudsjettet på mottaket.

Overårige

En gruppe som ble nevnt av særlig ett casemottak som spesielt ressurskrevende er de ”overårige”. Dette er ungdom som etter en alderstest på mottak for enslige mindreårige, blir funnet å være over 18 år og som derfor overføres til ordinære mottak. Noen innenfor denne gruppen vil i følge leder ved et av mottakene ha vansker med å tilpasse seg en situasjon der de blir behandlet som voksne og tillagt plikter i henhold til dette. Gitt at de tidligere har vært på mottak for enslige mindreårige har de hatt en helt annen oppfølging enn den som gis på ordinære statlige mottak. De har også i stor grad vært vant til å bo i sentraliserte mottak. Dette innebærer forventninger om at ting legges til rette på en annen måte i det daglige, i tillegg til andre forventninger til aktivitetstilbudet på mottaket. Dette gjelder som oftest unge menn.

Blant de beboere som er intervjuet er det lite frustrasjon knyttet til kontakten med mottaksansatte. De aller fleste er meget fornøyd med oppfølgingen fra ansatte og det virker umiddelbart som det er en god tone og god kontakt mellom beboere og mottaksansatte. Dette kommer blant annet til uttrykk når beboere med oppholdstillatelse ønsker å bli bosatt i kommunen, fordi de gjerne vil fortsette å ha kontakt med ansatte. Der det kan observeres noe misnøye, er i tilfeller med manglende hjemmebesøk fra de mottaksansattes side.

I surveyen kom det frem at det var hyppigere tilfeldig kontakt mellom ansatte og beboere i sentraliserte mottak. En som selv jobbet på et sentralisert mottak mente det var mye bedre med tanke på oppfølging av beboerne.²² De ansatte så og snakket med beboerne hele tiden. De kunne gi råd om varme klær hvis de så folk gå ut i kulda i sommertøy osv. Og beboerne kunne ta kontakt med de ansatte når som helst. Beboere i desentraliserte mottak må aktivt oppsøke mottaket i åpningstida om de har behov for noe. For dem som bor langt unna oppleves dette som en ulempe. Frihet over egen hverdag ble imidlertid høyt verdsatt, i sær blant dem som klarte seg godt.

²² Fra en mottaksleder som ringte NIBR i forbindelse med utfylling av surveyundersøkelsen til mottak.

4.5.4 Lokal kontakt

En betingelse for trivsel for noen kan være at det er et miljø å forholde seg til også utenfor mottaket. Vi har derfor også sett på kontakten mellom mottak og naboer samt mellom mottak og lokalsamfunnet.

Kontakt med naboer

De aller fleste av mottakene svarer i surveyen at de har nære naboer. Dette gjelder hele 94 prosent. Flertallet av mottakene, 63 prosent, gir også uttrykk for at noen av beboerne på mottaket har kontakt med naboene, mens bare fire prosent av mottakene gir uttrykk for at alle beboerne har slik kontakt.

Når det gjelder hvem som har slik kontakt er inntrykket at dette både gjelder barnefamilier og enslige. Nær 70 prosent av mottakene svarer at disse gruppene har kontakt med naboene, mens få svarer nei.

I surveyen oppgir de fleste mottakene at kontakten med naboene har form av uformell hilsing. Det ser vi av tabell 4.5, som viser mottakenes oppfatning av hyppigheten av kontakt mellom asylsøkerne og naboene knyttet til ulike former for sosial kontakt.

Tabell 4.5 *Mottakenes oppfatning av hyppigheten av kontakt mellom asylsøkere og naboene. Andel.* Kilde: Survey til mottakene.N:81.

	Sjelden	Av og til	Ofte	Vet ikke	Sum
Uforpliktende hilsing	3	38	47	13	100
Sosial omgang	32	55	3	11	100
Kontakt om aktiviteter	27	55	7	11	100
Kontakt knyttet til kjøp av varer og tjenester	32	18	25	25	100
Negativ kontakt, klager	77	16	0	7	100

47 prosent av de mottakene svarer at beboerne på mottaket ofte hilser uforpliktende med naboene. Annen sosial omgang og kontakt om aktiviteter skjer mer av og til.

Negativ kontakt, som for eksempel klager fra naboene på beboerne i mottaket er imidlertid lite utbredt, slik mottakene opplever det. Hele 77 prosent av mottakene anslår at dette sjelden finner sted.

I intervjuene med beboere i casemottakene kommer det frem at omgangen med naboene er begrenset og sporadisk. Noen er på hils og noen få har litt mer sosial kontakt med naboene, prater osv. Mens kontakten med naboer noen steder er begrenset, men ukomplisert, er den mer aktiv andre steder. Noen av de nyetablerte mottakene har jobbet spesielt med dette. Resultatet er at for eksempel menn i bofellesskap hjelper eldre naboer med praktiske gjøremål som plenklipping og snømåking. Et sted fortelles det at selv da naboen flyttet, ble asylsøkerne invitert på kaffe i naboen nye hjem. Andre mottak forteller i surveyen om at de har såkalte ”nabomøter”

Det har ikke vært mange tilfeller av negativ kontakt mellom beboere i mottak og naboer. Ingen av casemottakene vi har besøkt gir uttrykk for alvorlige konflikter med naboer. Det har kun vært snakk om mindre episoder. In et casemottak forteller de ansatte om noen mindre konflikter der barn fra mottaket misforstår dette med eierskap til leker som ligger rundt omkring, men som allikevel eies av naboens barn. Her har det aktuelle mottaket forsøkt å informere alle parter.

Mottak som har drevet noen år har erfaringer for hvordan kontakten mellom asylsøkere og naboer har endret seg over tid. Det fortelles at de norske naboene i begynnelsen var veldig entusiastiske. De ønsket å bli kjent med beboerne, legge ting til rette for at også beboerne på mottaket kunne delta på lokale aktiviteter. Mottaket forteller at de ble opprettet under ”den første bølgen med asylsøkere fra Kosovo”. Det var noe nytt. Lokalsamfunnet var entusiastiske, de fulgte med i den internasjonale situasjonen og hadde et ekte ønske om å hjelpe de som søkte hjelp.

Kosovoalbanerne fra den første tiden var mer integrert. De så også mer hvite ut, som oss, ikke så truende. De kom på grunn av den spesielle situasjonen. Det var en hjelpeånd, dugnadsånd, for å hjelpe disse menneskene. Hjelpesendinger gikk fra lokalsamfunnet til Kosovo. Mottaket ble en del av lokalsamfunnet. I dag føler nok mange av beboerne at det er vanskelig å få kontakt.

Her vises det også til ”annerledeshet” som en mulig barriere mot kontakt. Hvor reell denne er, har vi ikke grunnlag for å si noe om i denne studien.

Samme casemottak gir videre uttrykk for at mange vennskapsbånd ble knyttet i denne første tiden etter mottakets opprettelse. Men etter hvert kommer det nye og bosettes og atter nye asylsøkere. Stor mobilitet vanskeliggjør etableringen av stabile vennskap. Det aktuelle mottaket gir uttrykk for at dette har dempet entusiasmen naboene har for å etablere vennskap.

Du vet ikke når noen blir hentet, plutselig er de vekk, uten å si farvel.

Mottaket beskriver lokalsamfunnets interesse for beboerne til å ha utviklet seg til å bli som deres interesse for sommerturistene.

De kommer, er her noen uker, og reiser. Ingen involverer seg.

Kontakter til lokalsamfunnet

Mottakene opplever at beboerne har mer kontakt med lokalsamfunnet forøvrig enn med naboene. Dette ser vi ved å sammenlikne Tabell 4.5 med tabellen nedenfor. Tabellen viser mottakenes oppfatning av hvor hyppig det er kontakt mellom asylsøkerne og lokalsamfunnet. Mens vi med naboer sikter til de som bor rett ved mottaket, er lokalsamfunnet tettstedet, bygda og området rundt mottaket.

Tabell 4.6 *Mottakenes oppfatning av hyppigheten av kontakt mellom asylsøkere og lokalsamfunnet. Andel.* Kilde: Survey til mottakene. N:81

	Sjelden	Av og til	Ofte	Vet ikke	Sum
Uforpliktende hilsing	7	36	50	7	100
Sosial omgang	16	62	19	3	100
Kontakt om aktiviteter	6	58	35	1	100
Kontakt knyttet til kjøp av varer og tjenester	8	37	49	6	100
Negativ kontakt, klager	71	29	0	0	100

Tabellen viser at det slik mottakene oppfatter det, er mye negativ kontakt mellom beboerne på mottaket og lokalsamfunnet forøvrig.

En viktig kanal for å bli kjent lokalt går via barna. Generelt kan en anta at personer som har barn raskere etablerer kontakt med nærmiljøet og naboer. Barn, både norske og ikke norske, får

venner på skolen eller i barnehagen og via det fellesskapet som dannes der, kan det etableres kontakter mellom foreldrene. Et mottak gir imidlertid uttrykk for at entusiasmen for barna fra mottaket også har avtatt noe på skolene.

På skolene er det ikke like spennende å satse på de nyankomne. Plutselig blir de (asylsøkerne) hentet og uttransportert. Det kan være dramatisk for mange.

Allikevel oppfordrer mange mottaksansatte foreldrene til å vise deltakelse i aktiviteter, møter og samtaler som finner sted på skolene. Dette kan skape en positiv opplevelse av foreldrene på mottakene blant de andre foreldrene i lokalsamfunnet. Dersom familiene får oppholdstillatelse, har de allerede gjennom foreldredeltakelse i asylmottaket, fått innsyn hva som forventes av oppfølging av barna.

Boligens beliggenhet kan frustrere beboerne i noen tilfeller. Når mottakets boliger ligger utenfor sentrum, opplever mange beboere dette som tungvindt. Boligsituasjonen gjør sosial kontakt med andre og deltakelse i lokalsamfunnet vanskelig, blant annet fordi de har lite penger å bruke på transport.

Hovedinntrykket fra casemottakene og surveyene er at de som bor i desentraliserte mottak i de fleste tilfellene har et greit og ukomplisert forhold til naboene. Det dreier seg om å etablere alminnelige naboforhold, mer enn at det skal utvikles vennskap. Det er sjelden konflikter. Nyetablerte mottak har i tillegg lagt vekt på at beboerne kan bistå naboer ved behov, låne gressklipper, holde orden rundt eget hus osv. På denne måten får beboerne i desentraliserte mottak gjennom praksis en innføring i alminnelige forventninger til naboer i norske boligområder. Denne erfaringen får de som bor i sentraliserte boliger i mindre grad.

4.6 Levekår - selvrespekt og selvrealisering

Deltakelse og opplevelsen av medvirkning må vi anta er viktig for å oppnå både selvrespekt og selvtillit. Her er det først naturlig å se på beboernes deltakelse for til å påvirke egen hverdag på mottaket. Her er beboerrådene et viktig forum.

Beboerråd

Flere av de ansatte på casemottakene gir i intervjuene uttrykk for at beboerrådene benyttes til å diskutere aktiviteter på mottaket. Her kan beboerne komme med ønsker, mens mottaksansatte kan komme med erfaringer fra tidligere aktiviteter samt praktisk oversikt for gjennomføringen. Beboerrådene er ofte sammensatt bredt. Casemottakene forsøker å få til en jevn blanding etter kjønn, adresser, språkgrupper og alder, men ofte vektlegges språkferdigheter. Beboere med engelskkunnskaper har en tendens til å bli foretrukket for å lette kommunikasjonen. Beboerrådene møtes for eksempel hver annen uke eller månedlig. Praksis varierer en del mellom casemottakene. Hensikten er at de som er med i beboerrådene skal fange opp ønsker til aktiviteter, innspill på hvordan mottaket kan bli bedre og annet fra de andre beboerne på mottaket. Å lansere ideer fra beboerne i beboerrådene er også en måte å aktivisere beboerne. Når aktiviteter foreslås av beboerne selv, er det lettere å få folk til å slutte opp om tiltaket og entusiasmen øker.

Beboere deltar også av og til i den mer praktiske driften av mottaket, i form av rengjøring, kafé, barnepass, enkle vaktmesteroppgaver etc. Dette er blant annet tilfellet på et av de større mottakene, der beboere er aktive med blant annet å drive bruktbuikk, være kaféverter, delta i bæring, flytting, oppussing og søppelhåndtering. Gjennom en samtale når den enkelte kommer til mottaket blir kompetanse og interesser kartlagt. De som viser mest interesse for gitte arbeidsoppgaver på mottaket, tas med. Dette er ulønnet. I beboerintervjuene i et av de større mottakene kommer det frem at det er populært å jobbe på mottaket. En av kvinnene gir uttrykk for at hun jevnlig kommer til mottaket for å jobbe i bruktbuikken, rengjøre og koke kaffe. Hun trives meget godt med det. En annen kvinne forteller at hun har etterlyst å få lov å delta i det frivillige arbeidet på mottaket, men at hun ikke gis mulighet så ofte som hun ønsker. Deltakelse gjennom brukermedvirkning synes derfor som en interessant kanal for de som er med. Gjennom beboerrådet kan de som deltar påvirke driften av mottaket. Ved å delta får de samtidig innsyn i hvordan organisasjonsliv praktiseres i Norge. De som deltar kan få kontakter med andre asylsøkere og med de ansatte i et organisert forum. Selv om vi ikke har tematisert dette i denne studien kan

deltakelse generelt, antas å gi anerkjennelse og status, noe som igjen kan bygge opp om egen handlingskompetanse.

Konflikter mellom beboerne på mottaket

En viktig side ved opplevelsen av det sosiale miljøet på mottaket, er spørsmålet om hvorvidt det er konflikter beboerne imellom.

Det har vært antatt at desentraliserte boligløsninger reduserer konfliktpotensialet. I surveyen til mottakene kommer det frem at det er større utfordringer knyttet til samhandling mellom beboerne i sentraliserte enn i desentraliserte mottak. Men, tilbakemeldingen er at mottakene har liten opplevelse av at det er konflikter mellom beboerne i mottakene, uansett mottaksform. De fleste, 54 prosent, svarer at slik de vurderer det, forekommer dette sjelden. I de tilfellene det forekommer handler det som oftest om praktiske ting og forhold knyttet til orden. Noen mottak nevner i surveyen uenigheter om bruk av pc og internett samt TV. Konflikter knyttet til renhold og støy er mer sjelden. Det samme gjelder personlige konflikter. Når det gjelder konflikter knyttet til religion blant beboerne, svarer de aller fleste av de mottaksansatte at de ikke kjenner til dette. Et fåtall mottak nevner også i surveyen at frustrasjon blant de som har ventet lenge på vedtak, kan øke konfliktnivået på mottaket. Noen nevner også konflikter relatert til psykisk syke beboere.

Alle beboerinformantene som vi har snakket med i de ni casemottakene er bosatt i desentraliserte boliger. Det eneste de trekker frem som kan gi grunnlag for konflikter, er når personer i ulik livssituasjon bor sammen. Det kan dreie seg om ulike døgnrytmer, støy og besøk. Et annet tema som ble nevnt var når enslige kvinner bodde sammen med mødre med små barn. I et annet tilfelle er en ung kvinne frustrert over en gruppe unge menn bosatt i samme hus som henne. Mens hun selv går på norskundervisning hver dag og vil lese og holde en normal søvnrytme, går ikke de unge mennene på språkkurs. Derimot er de oppe om natten og har besøk av venner. Dette er også tilfelle i et annet mottak. En gift mann med gravid kone bor i hus med unge menn som også til stadighet har besøk på ulike tider av døgnet. Dette oppleves som veldig forstyrrende.

Hovederfaringen er likevel at konflikter beboerne imellom i desentraliserte mottak er begrenset i omfang.

Mottakene opplever at beboerne trives

Mye av arbeidet i mottakene handler om å legge til rette for trivsel blant asylsøkerne mens de venter på at saken avgjøres. En mulig indikator på i hvilken grad mottakene treffer beboerne med sine tiltak, er graden av fornøydhet blant beboere. Siden vi ikke har hatt muligheten for en survey blant beboere på mottak har vi spurt mottakene om deres inntrykk av hvor fornøyde beboerne er. Dette vil imidlertid ikke være et uttrykk for beboernes oppfatninger, men et uttrykk for de mottaksansattes vurdering av hvorvidt beboerne trives eller ikke.

Tabell 4.7 *Mottakenes inntrykk av fornøydhet blant beboere i mottakene*
Andel. Kilde: Survey til mottakene. N=81.

	Fornøyd	Både og	Misfornøyd	Vet ikke	Sum
Informasjon	79	19	1	1	100
Aktivitets tilbud	53	37	9	1	100
Det sosiale miljøet	66	26	4	4	100
Kontakten med Ansatte	84	15	0	1	100
Beliggenhet	66	22	9	1	100

Som vi ser av tabellen er det gjennomgående et inntrykk blant mottakene i denne surveyen at beboerne er fornøyd med de sidene ved mottakssituasjonen som tas opp her. Dette gjelder særlig kontakten med de ansatte og informasjon. Dette kan bety at de ansatte har et godt forhold til beboerne.

Når det gjelder hvor fornøyd mottakene antar at beboerne er når det kommer til det sosiale miljøet og beliggenheten til mottaket ligger den noe lavere. Allikevel har to av tre inntrykk av at beboerne her er fornøyd.

Der mottakene i minst grad har inntrykk av at beboerne er fornøyde er når det kommer til aktivitetstilbudet, selv om en av to antar at beboerne er fornøyde også her. Dette kan både speile et manglende tilbud i mottaket eller nærmiljøet, eller det kan ha sammenheng med at en antar at de aktiviteter som tilbys, ikke faller helt i smak.

I våre intervjuer forteller mottaksansatte at det kan være vanskelig å få med beboerne på noen aktiviteter. I et mottak forteller en av de mottaksansatte at:

Vi sliter med oppmøtet. Grilling og vafler er populært, men fysiske aktiviteter er lite populært.

Typiske ”norske” aktiviteter som turgåing er et eksempel på en aktivitet som i dette mottaket ikke fanger så mye interesse blant beboerne. Noen opplever også et behov for aktiviteter som går kontinuerlig og ikke nå og da. Faste aktiviteter gir holdepunkter og struktur i hverdagen. Det kan oppleves tryggere enn aktiviteter som kommer og går.

I beboerintervjuene i casemottakene kommer det frem overveiende positiv omtale av mottaket. Dette gjelder både aktivitetstilbud, oppfølging, boligstandard og informasjon. Noen unntak er det imidlertid. Vi har allerede nevnt at noen synes det kan være vanskelig å bo med mennesker med ulike rutiner.

Dette innebærer at de desentraliserte mottakene som er med i denne studien har et lavt konfliktnivå mellom beboerne..

Det skal være beboerråd på alle ordinære mottak. Medbestemmelse vil være viktig uansett mottaksform. Likevel, fordi desentraliserte mottak nettopp er desentraliserte, vil beboerrådet være en anledning til at beboere som bor på forskjellige steder og ikke nødvendigvis kjenner hverandre, lærer å samhandle i en organisasjon. Fordi beboerne bor spredt, i forskjellige nabolag, bolig- og husholdstyper, vil de få kjennskap til et bredere tilfang av erfaringer og utfordringer enn der alle bor på samme sted.

4.7 Levekår for bosatte flyktninger

Når asylsøkerne får innvilget oppholdstillatelse og etter hvert blir bosatt i en kommune, er overgangsfasen som mottakssituasjonen representerte over. Spørsmålet er da om asylsøkerne ble tilført noe i mottaksfasen som de har nytte av når de blir bosatt. Har de fått med seg noe, utover gleden over å kunne ta fatt på livet?

Åtte av de 14 bosatte flyktningene vi snakket med, hadde bodd i mottak i bosettingskommunen. Det betyr at de er bosatt i kommuner hvor de allerede er kjent. Det at de allerede var kjent,

trodde en del av de bosatte flyktningene gjorde det lettere for dem å komme videre i livet. Innvilget opphold og egen bolig betydde at de kunne legge planer, etablere og opprettholde relasjoner som en vet ikke blir revet opp med det første. De kan planlegge studier, arbeid og familieliv. De som derimot ble bosatt i ny kommune fortalte at den første tiden var vanskelig. De mistet vennene i mottaket og det ble ensomt. Introduksjonskurset var imidlertid en arena for å treffe og bli kjent med nye. Dessuten, det ble sagt at ensomhetsfølelsen ble mindre når man lærer noe (på introduksjonskurset).

Egen bolig ga mer, sammenliknet med livet på et mottak. Mens livet på mottaket var preget av rutiner tilpasset andres vaner og uvaner, ga egen bolig en mulighet til å styre tiden mer selv. De som hadde bodd lenge i mottak hadde også opplevd en åpenbar passivitet i mottaket, de opplevde seg som unyttige, livet ble kjedelig og innholdsløst. De få av informantene som hadde klart å skaffe seg i arbeid mens de var asylsøkere opplevde mottaksperioden annerledes.²³ Det ga mer mening og de tjente penger. Nesten viktigere var at de gjennom å jobbe fikk innsikt i hvordan ting fungerer i Norge, noe de kunne bygge videre på når de fikk oppholdstillatelse. Likevel, fordi de ikke visste om de fikk oppholdstillatelse, ble perioden opplevd som middelmådig. Som de andre, visste de ikke om de hadde en fremtid. Oppholdstillatelsen ga derfor en ny giv. Mange er mer enn klare for å organisere og bygge et eget liv.

4.7.1 Læring fra mottaksperioden

Asylsøkere i mottak sluses inn i et informasjons- og opplæringssystem. De som bor i desentraliserte mottak forventes i tillegg å ta et omfattende mål ivareta egen livssituasjon. Tanken bak er at når asylsøkerne må ivareta egen livssituasjon under mottaksoppholdet, så skal det (samtidig) forberede dem på bosetting (UDI RS 2010-083). Opplæringen dreier seg om alt fra norskundervisning, samfunnsforhold og praktisk læring. Basert på intervjuer med mottaksansatte, asylsøkere og bosatte flyktninger

²³ Asylsøkere med kjent identitet kan søke om arbeidstillatelse. Flere av informantene hadde fått dette, men bare noen hadde klart å skaffe seg arbeid.

skal vi trekke frem noen forhold som har betydning for flyktingenes videre liv i Norge.

Bokompetanse

Ved å bo i alminnelige boliger med eget ansvar for å husholde, har flyktingene gjennom egen praksis lært seg, eller i det minste fått innsyn i praktiske ting som er nyttige når man skal bosettes. I boligen har de fått innføring i renhold, brannsikkerhet, bruk av vann, mulige fuktskader, lufting, fyring og søppelhåndtering. I noen mottak har de også vært spesielt opptatt av innetemperatur og strømforbruk. En av flyktingene fortalte f.eks. at han sparte strøm. Han kledde på seg og hadde bare 10 – 12 grader innendørs om vinteren. Ny erfaring for de bosatte flyktingene, er at de skal betale husleie og strøm i tillegg til mat, klær osv. som de gjorde i mottaket. Streng husholdning i mottaksperioden var god læring til å bo for seg selv. Bare få av flyktingene sa de hadde utestående regninger. Nytt var også at de fikk bostøtte til å dekke høye boutgifter, etter samme økonomiske retningslinjer som andre økonomisk vanskeligstilte. Inntrykket fra gruppeintervjuer var likevel at det var mer attraktivt å få jobb og klare seg selv.

Teknisk hverdagslivskompetanse

Som nevnt var asylsøkerne i mottak svært opptatt av tilgang til TV, pc og internett. Bruk av pc i mottaksperioden har helt klart fordeler for flyktinger som bosettes. Det gir grunnlag for at flyktingene skal kunne klare seg i et avansert, teknologisk samfunn som det norske. Bosatte flyktinger bekreftet dette. Selv med svake norskkunnskaper betalte de regninger på internett.

Flere av mottakene vi besøkte holdt på å gå over fra kontantutbetaling av penger til opphold, til kort. Dette er riktig utvikling. Det gir alle asylsøkere, uavhengig av tidligere erfaringer med penger og betalingsmidler, mulighet til å tilegne seg den alminnelige måten for pengetransaksjoner i Norge.

Organisasjons- og fritidskompetanse

Norge er et gjennomorganisert samfunn. Beboerrådene og mottakenes samarbeid med lokale organisasjoner og oppfordring til asylsøkerne om å delta, gir mulighet til å bli kjent med sivilsamfunnets muligheter og virkemåte. En av flyktingene er et eksempel på dette. Han deltok i omtrent alt han kom over av

frivillige organisasjoner som bød på direkte kontakt med nordmenn. Resultatet var en norsk omgangskrets. Andre fortalte at de fikk venner på trening osv.

I mange flyktningproduserende land er fritid og fritidsliv lite utbredt. Når vi ser på hva flyktningene fortalte at de gjorde i fritida, er det sannsynlig at noen er blitt inspirert fra tiden i mottak. Familier forteller at de bruker helgene i sommerhalvåret til grilling på stranda, volleyball og selvsagt fotball. I kystkommunene er fisking populært. Dessuten går noen i fjellet og noen er aktive for å lære seg å gå på ski. Dette kan høres banalt ut, men det er vesentlig for folks trivsel at de kan verdsette, delta i og utnytte de mulighetene som finnes i Norge.

Til sammen kan denne type erfaringer fra mottaksperioden bidra til at flyktninger som bosettes føler seg såpass fortrolige med Norge og norsk levesett at de føler seg trygge i bosettingssituasjonen.

Mange av de små og store tiltakene som mottakene setter i verk for å selvstendiggjøre asylsøkerne til norsk virkelighet, kan sees i et opplevelses- og handlingsperspektiv. Hver og en av disse ferdighetene synes kanskje ikke så viktig. I sum gir det likevel den enkelte en opplevelse av hvordan det er å bo og leve i Norge. Når flyktningene senere bosettes, kan det gi mange *gjenkjennelsepunkter* som kan bidra til en opplevelse av trygghet og mestring. Erfaringsbasert handlingskompetanse på å bo, forhold til nabolag, lokalsamfunn og lokale institusjoner vil kunne styrke den enkeltes selvfølelse. Jo mer internalisert denne type kompetanse blir, jo enklere blir hverdagslivet knyttet til det å bo. Det kan frigjøre tid, krefter og oppmerksomhet til annen aktivitet som for eksempel utdanning og arbeid. På den måten kan den enkelte erfare at han eller hun ved *egen handling* bidrar til å bedre egen situasjon og utvide eget handlingsrom.

Største forandringene for de som bosettes

Sett i et behovs- og levekårsperspektiv kommer ikke den største forandringen ved å bli bosatt på det fysiske behovsplanet. Den største forandringen kommer mer med det å se flere muligheter for *sehverrealisering*, økt *selvtillit* og ikke minst en annen *verdighet*. For de fire dimensjonene ved levekår kan vi si at opplevelsen av *handlingsmulighetene* får en annen horisont.

Som en av de bosatte uttrykte det;

Nå har vi framtida. Når vi fikk oppholdstillatelsen var det som å bli ”nyfødt”, masse positivt. Plutselig vet du hva du skal gjøre.

En annen sa:

Her eller i et annet land, tror jeg at jeg skal være i stand til å skaffe meg en velstående situasjon. Det avhenger av den enkelte, at en kan ta ansvar for seg selv. Jeg mener – *det er vi som skaper livet og ikke livet som skaper oss!*

Denne muligheten for å eie fremtiden, det å kunne planlegge, det å slippe uvissheten, er den klart største forandringen ved å bli bosatt. Det vil si, dette er den største forandringen ved det å få opphold, at den enkelte får større sikkerhet for sin egen fremtid. I et slikt perspektiv er hovedinntrykket blant de bosatte vi har intervjuet at den materielle siden ved det å bli bosatt blir mindre viktig.

For familier som bosettes fra desentraliserte mottak i samme kommune, innebærer ikke selve bosettingen nødvendigvis så stor forandring i boligstandard. De fleste bor i egen bolig både før og etter bosettingen. For enslige blir i mange tilfeller forandringen større. Enslige i casemottakene bodde ofte i tomannsrom eller noen ganger tremannsrom. I en del mer sentraliserte mottak har standarden vært inntil 8 på hvert rom. For dem blir det å få egen bolig en mulighet til langt mer privatliv og ro enn livet på mottaket.

Introduksjonsprogrammet, inkludert fast og kontinuerlig språkopplæring, erfares som en positiv overgang fra mottaket. Språkopplæringen oppleves som helt grunnleggende for å arbeide for egen fremtid og egne muligheter. I tillegg betyr struktureringen av introduksjonsprogrammet, med undervisning hver dag, lønn og trekk ved fravær en normalisering av dagen som ligner krav i arbeidslivet. På samme måte som i mottak bidrar forventninger til deltakelse til ”kvalifisering” til alminnelig samfunnsdeltakelse i Norge.

Alle de små, men i sum viktige grepene som casemottak og bosatte flyktninger forteller om, bidrar til at asylsøkere kan ta hånd om egen livssituasjon i mottak. Erfaringen bidrar óg til å kvalifisere

bosatte flyktninger i møte med det norske samfunnet. Sammen med oppholdstillatelsen, som er avgjørende for flyktningenes mulighet og motivasjon for å skape seg et nytt liv, kan de relativt enkle grepene som samtlige casemottak forteller om, kunne overføres til mestringsevne. Dette kan styrke den enkeltes funksjonsnivå, og øke aktelsen og respekten i det omkringliggende samfunnet, og ikke minst kunne bidra til økt selvrealisering på sikt.

4.8 Oppsummerende kommentarer - levekår i mottak

Levekårstilnærmingen som vi har anvendt har fire dimensjoner, behov, individuelle ressurser, opplevelse og handling. Mottakenes innsats er rettet mot behovsdekning og handling. Mottakenes arbeid for å aktivisere beboerne kommer inn her. Hvordan dette virker for asylsøkerne, er blant annet, avhengig av deres *opplevelse* av hvordan mottakene og mottakslivet fungerer. Ser vi oppsummeringsvis på levekår i mottak i relasjon til de fire dimensjonene er erfaringen at mottakene først og fremst fungerer som en trygg base for dekking av den enkeltes grunnleggende behov. Mottakene gir trygghet i en ellers utrygg tilværelse i hjemlandet, samtidig som grunnleggende behov knyttet til mat, klær og husrom dekkes. Gitt disse betingelsene er det få klager fra beboerne. Nær sagt samtlige som har deltatt i denne studien har sagt seg stort sett fornøyd med det som tilbys på disse områdene.

I et opplevelsesperspektiv finner vi i beboerintervjuene at de aller fleste opplever sin egen situasjon som god, tatt i betraktning den situasjonen de er i. Beboerne gir i intervjuene i overveiende grad uttrykk for å være fornøyd med mottakene. Den frustrasjon mange opplever er mer knyttet til ventetiden det tar for å få sakene avgjort, samt at mange ønsker å komme over i en mer aktiv rolle for eksempel ved å arbeide. Her kan en anta at de sosiale aktivitetene ikke i tilstrekkelig grad vil kunne fungere som substitutt. Mange beboere gir i intervjuene uttrykk for at de ønsker å bidra med noe, både til egen og familiens utkomme samt til fellesskapet. Men mulighetene er begrenset. Et stykke på vei kan imidlertid mottakenes aktivitetsprogram kanskje kompensere for den frustrasjon mange opplever gitt den situasjonen de befinner seg i.

Den aktiviteten som fremstår som mest meningsfylt i et myndiggjøringsperspektiv, er språkopplæringen. Dette oppleves helt klart som det viktigste virkemidlet til mestring av egen situasjon. Asylsøkerne ser dette som helt sentralt for å etablere seg i det norske samfunnet som selvstendige og aktive samfunnsborger, både til glede og nytte for seg og sin familie og for storsamfunnet. Språktrening utover de 250 timene hver enkelt får, ville derfor vært svært viktig i et mestringsperspektiv. På veien mot et forhåpentligvis meningsfylt, fremtidig liv i Norge er det språkundervisningen, sammen med andre aktiviteter som kvalifiserer for dette som motiverer til deltakelse blant beboerne. Deltakelse i andre aktiviteter *kan* også utvikle og styrke den enkeltes sosiale kompetanse, evnen til samhold, evnen til det å utrette noe i et nytt land sammen med mennesker fra andre kulturer. Dette *kan* være viktige kompetansefelt å utvikle i ventetiden på et mottak, og viktig for å sette den enkelte i stand til å ta myndighet over sitt eget liv, enten det skal leves videre i Norge eller et annet sted. Selv om noen av beboerne vi har intervjuet gir uttrykk for at fritidsaktivitetene mest gir en kjærkommen avkobling i en ellers vanskelig ventetid, er det viktig å føye til at deltakelse i slike aktiviteter også *kan* styrke deres evne og muligheter til selvhandling senere, i møte med nye utfordringer.

I et slikt perspektiv er det verdt å merke seg at ikke alle kommuner følger opp sitt ansvar for skolegang. Som vi har sett er det påfallende at 12 prosent av mottakene i surveyen svarer at skoletilbud ikke gis barn på mottaket. Samtidig er det 22 prosent av mottakene som svarer at det ikke gis barnehagetilbud. Gitt at dette er lovmessige plikter for kommunene, og av særdeles stor betydning for de det gjelder, er det viktig at dette følges opp.

Ser vi på den enkeltes forutsetninger for deltakelse i ulike aktiviteter varierer disse imidlertid betydelig. Ikke minst er det forskjeller mellom kjønnene. Vi har sett at menn gjennomgående deltar mer i ulike aktiviteter, slik mottakene opplever det, om enn ikke i matlaging. Dette må kanskje ses i lys av den endring i rollebilde et mottaksopphold har for kanskje særlig menn, men selvsagt også for kvinner.

Mange menn i mottak har tidligere hatt en aktiv rolle i livet, som familiefar og forsørger, kanskje i storfamilien, i arbeid og samfunnet forøvrig. I en asylsøkerrolle inntar de en passiv rolle, de

er mottakere av støtte, bistand og de aktiviseres gjennom ulike tiltak tilbudt av mottaket, med mindre de selv bidrar til å utvikle egne aktiviteter. I et levekårsperspektiv er dette en dramatisk rollereise, som kan virke traumatisk på den enkelte. Dette er ikke tematisert i denne studien, men viktig å ta hensyn til når vi vurderer levekår for beboere i mottak i et opplevelsesperspektiv. For mange kvinner er ikke denne rollereisen like dramatisk. Kvinner i en familiesituasjon tar med seg sine kjerneoppgaver på reisen til Norge, knyttet til reproduksjon, barnestell, matlaging, omsorg for familien. For disse er det rimelig å anta at opplevelsen av levekår i mottak ikke er av samme karakter som mange menns. Menns livsvilkår endres med andre ord mer fundamentalt enn mange kvinners når de kommer i en mottakssituasjon, selv om også en del kvinner kommer alene og kan ha opplevelser som ligger tett opp til de mange menn kan antas å ha.

I bosituasjon i mottakene kan en desentralisert modell bidra til å styrke opplevelsen av seg selv som en aktiv part i å sikre gode levekår for seg selv. En desentralisert boligløsning kan øke handlingsrommet for den enkelte til både å delta i, men også å finne frem til og bli inkludert i ulike sosiale aktiviteter i lokalsamfunnet. Jo mer alminnelig boligsituasjon asylsøkeren har, jo lettere er det antakelig å utvikle relasjoner i de nære omgivelser. Det kan innebære at beboere i hybelbygg i desentraliserte mottak utvikler færre relasjoner i nabolaget enn de som bor i bofelleskap og i familieboliger. På den annen side har vi sett at beboerne i mottak var mer aktive i lokalsamfunnet enn overfor naboer. Beboere i hybelbygg i desentraliserte mottak var orientert mot sosiale aktiviteter så vel innenfor som utenfor mottaket, på lignende måte som andre beboere i desentraliserte mottak. Dette kan styrke opplevelsen av tilhørighet og mestring i et nytt land. Samtidig kan det virke kvalifiserende både direkte og indirekte for den nyetableringsprosessen en asylsøker er i. For kommunene kan den innføring dette gir den enkelte asylsøker lette bosettingsarbeidet senere, der dette måtte bli aktuelt.

5 Lokale konsekvenser

I dette kapitlet skal vi se på om det betyr noe for kommunenes oppfølging av asylmottakene om mottakene er organisert med desentraliserte boliger, eller om mottaket er mer institusjonslignende med et eller få bygg på samme sted. Merker kommunene noe til om de som skal bosettes har bodd i den ene eller andre formen for mottak? Og ikke minst, på hvilke måter, om noen, påvirker *desentraliserte* asylmottak de lokale boligmarkedene? Hvorfor mener noen kommuner at denne type mottak forstyrrer det lokale boligmarkedet, mens andre opplever at de glir umerkelig inn i lokalsamfunnet? Et annet spørsmål som er viktig for alle de lokalsamfunnene hvor mottakene er etablert, er om mottakene påvirker og blir del av lokalsamfunnet, eller om de forblir isolerte og fremmede institusjoner.

5.1 Kommuner – konsekvenser ved etablering av mottak

Etablering av mottak betyr nye arbeidsoppgaver for kommunene. Kommunene har liten innvirkning på etablering av mottak, men er forpliktet til å følge opp mottakene. Vertskommunene har ansvar for lovpålagte oppgaver til beboerne (UDI RS 2010-088). Dette gjelder helse, barnevern og tolketjenester. Dessuten har barn og unge (6-15 år) rett og plikt til grunnskoleopplæring. Vertskommunetilskuddet skal sette kommunene i stand til å dimensjonere tjenesteapparatet i tråd med de oppgavene som skal løses. Etablering av mottak får dermed konsekvenser for både volum, innhold og kvalitet på kommunal oppgaveløsning.²⁴

²⁴ Se for eksempel Porsgrunns kommunes vurdering av etablering av statlig asylmottak. Utvalg for helse og omsorg 13.08.2009.

Vertskommunetilskuddet vil dessuten ha betydning for kommunens økonomi. Andre konsekvenser er knyttet til eventuelle påvirkninger på lokalsamfunnet og i det lokale boligmarkedet. Hvorvidt og på hvilken måte vilkårene i det lokale boligmarkedet påvirkes av asylmottak er bl.a. avhengig av om mottaket er desentralisert eller sentralisert. Dessuten vil volumet på det eksisterende bolig- og leiemarkedet og hva slags boliger som er tilgjengelige, spille inn. Sett fra kommunenes side vil det være vesentlig om etablering av mottak påvirker kommunens evne til å bistå vanskeligstilte i boligmarkedet, inkludert bosetting av personer med oppholdstillatelse. Forholdet mellom kommunalt disponerte boliger og folk som har behov for slike boliger vil påvirke dette.

Fire av de ni casemottakene ble etablert i 2008 og et i 2009. De andre har lenger driftsperiode. Nye mottak vekker ofte engstelse og skepsis lokalt før og i etableringsfasen.²⁵ Likevel, 59 prosent av driftsoperatørene mener at kommunene var støttespillere ved etableringen av mottaket.²⁶ Bare 11 prosent opplevde aktiv motstand fra kommunen da mottaket ble etablert. I driftsperioden mener nesten halvparten av driftsoperatørene at kommunene opptrer som aktiv støttespiller, mens litt over 40 prosent opplever at kommunen begrenser sitt engasjement til å følge opp pålagte oppgaver i forbindelse med mottaket.

Det er mottakene som samarbeider med kommunene i driftsperioden. I surveyen til mottakene kommer det frem at de opplever kommunene mer positivt enn driftsoperatørene. 85 prosent av mottakene mener at kommunene ser svært positivt eller positivt på driften av mottaket. Bare 1 prosent av mottakene mener at kommunen er negativ til mottaket, mens 12 prosent opplever at kommunens holdning er både og. 23 av mottakene har kommentert samarbeidet med kommunen. I kommentarene begrunnes hvorfor mottakene opplever samarbeidet med kommunen som godt. Det handler om at samarbeidet er organisert slik at det fungerer formelt og uformelt, at det er løsningsorientert, at det er samarbeidsvilje fra begge parter og at ansatte i kommunen

²⁵ Se for eksempel Volda kommune i sak om etablering av mottak, arkivsak 2008/725

²⁶ Kilde: survey til driftsoperatørene.

er engasjert i mottaksdriften. Her er noen eksempler på uttalelser fra mottakene:

Kommunen er en drømmekommune å drive mottak i, og mange av kommunens ansatte er nesten like engasjert i driften av mottaket som oss som jobber i mottaket.

Mottaket har en kontaktperson i Rådmannens stab, som gjør at samarbeidet går greit. Kommunen har dessuten en veletablert helsetjeneste for asylsøkere/flyktninger som gjør arbeidet vårt enklere. Det finnes også egne skoler / barnehager med særlig kompetanse for mottak av asylsøkerbarn.

Blant mottak som har mer blandete erfaringer med kommunen sies det for eksempel at:

Politisk ledelse er positiv, mens enkelte etatssjefer er det stikk motsatte.

Vi har et greit, forretningsmessig forhold til kommunen. Kommunikasjonen kunne vert bedre – og det gjeld begge vegar.

Ledelsen i kommunen kan virke litt skeptisk, men vi har et veldig godt samarbeid med de som betyr noe i kommunen. Med det mener jeg de som jobber med menneskene, slik som helsesøster, barnevernet, migrasjonspedagogisk veileder og flyktningkontor.

Noen kommuner kan oppleve at mottak som sådan belaster de kommunale tjenestene, på en slik måte at eksisterende dimensjonering ikke er tilstrekkelig. I surveyen til alle mottakene nevner et par mottak for eksempel at de kan oppleve at asylsøkerne blir sett på som en uønsket belastning på legevakta, i jordmortjenesten og på biblioteket. Andre nevner at asylsøkerne belaster busstilbudet. Forholdene som er beskrevet her gjelder uavhengig av om asylmottaket er sentralisert eller desentralisert.

I resten av dette kapitlet skal vi fokusere fire sett av mulige konsekvenser for kommunene som følge av *desentraliserte* mottak.

- Konsekvenser for oppfølging av beboerne i mottak

- Konsekvenser for kommunenes bosetting av flyktninger
- Konsekvenser i det lokale boligmarkedet som kan påvirke kommunenes boligsosiale arbeid overfor vanskeligstilte.
- Konsekvenser for nabolag og lokalsamfunn

5.2 Mottaksform liten betydning for kommunenes oppfølging av asylsøkerne

Et spørsmål i forbindelse med kommunenes oppfølging av mottakene, er om de mener at *mottaksform* har noen betydning for kommunenes arbeid. Det virker som casekommunene tror at det betyr lite for kommunenes oppfølging av asylsøkerne og mottakene om mottakene er organiserte med sentralisert eller desentralisert innkvartering. Det er imidlertid et par forhold som kan knyttes til desentraliserte mottak. I et par av casekommunene uttrykkes det bekymring for om desentraliserte mottak gjør det vanskeligere for mottak og kommune å oppdage bekymringsverdige forhold. For kommunene kan dette f.eks. dreie seg om omsorgssvikt for barn, vold og overgrep i nære relasjoner. Et annet forhold som bemerkes fra UDIs regionkontor og fra mottakene selv er behovet for å vite at det ikke bor andre der. Eventuell innlosjering av andre i desentraliserte mottaksboliger vil belaste en allerede trangbodd bolig. For kommunene kan det ha betydning for helse og oversikt over beboerne i tilfelle brann.

En av casekommunene mener at desentraliserte boliger bidrar til noe merarbeid i forbindelse med frakt av skolebarn. Innkvartering av familier med skolebarn i desentraliserte boliger vil medføre økt behov for oppdatering av hvem som bor hvor til en hver tid, fordi mange barn må fraktes i drosje til skolen. Behovet for skoleskyss oppstår fordi barn i mottak ofte blir plassert i innføringsklasser som bare finnes på en eller få skoler i kommunen. Mottaksbarna går derfor sjelden på nærskolen sammen med nabolagets barn. Den samme kommunen mente likevel ikke at denne type transportproblemer overskygget fordelene familier fikk ved å bo i alminnelige boliger.

Et tredje forhold som ble nevnt var oppfølging av boligene i desentraliserte mottak med tanke på miljørettet helsevern.²⁷ UDI er tilsynsmyndighet for drift og organisering av mottakene. I følge kommunehelsetjenesteloven skal kommunene likevel ha tilsyn med faktorer i miljøet som kan ha innvirkning på helse og trivsel. Etter forskrift om miljørettet helsevern (nr 486 § 14) er det et krav om at asylmottak skal sende melding til kommunen før oppstart og ved vesentlige utvidelser eller endringer i virksomheten. Meldingen skal inneholde en kortfattet oversikt over positive og negative miljøforhold ved virksomheten som kan ha innvirkning på helsen. Boligsituasjonen inngår her. Dette innebærer at mottakene hele tiden må oppdatere kommunen på mottakets boligadresser slik at kommunelegen har mulighet til å følge opp. En av kommunene etterlyste slik oppdatering av denne grunn. Inntrykket fra de besøkte mottakene var likevel at dette ikke var en prioritert oppgave i kommunene. Mottakene hadde liten oversikt over hvordan dette ble fulgt opp. Det hadde også de vi snakket med i kommunene. Kommunelegene er ikke intervjuet som del av undersøkelsen.

Når mottakene er organisert med desentraliserte boliger betyr det at asylsøkerne forventes å gå til mottaket for informasjonsmøter og annen aktivitet. Det forventes også at de benytter alminnelige tilbud i kommunene. Et populært tilbud er bibliotekene. Flere steder bidrar derfor mottakene med ekstra pc'er til biblioteket. I en av casekommunene rapporterer biblioteket om økt aktivitet etter at asylmottaket ble etablert. Det omfatter innkjøp av norskkurs, ordbøker og annet som har med språkopplæring å gjøre. Dessuten innlån av depot fra Det flerspråklige bibliotek i Oslo. Biblioteket har fått mer å gjøre og behov for mer arbeidskapasitet. Biblioteket har også fungert som møteplass mellom asylsøkere og bosatte flyktninger. Bibliotekarenes erfaringer er positive og de opplever asylsøkerne som hyggelige og høflige.²⁸ Hvorvidt beboere i desentraliserte mottak bruker biblioteket mer enn beboere i sentraliserte mottak vet vi ikke. I en av kommunene nevnte de kommuneansatte at de hadde inntrykk av at lokalbefolkningen syntes det var ubehagelig med så mange innvandrere på

²⁷ Forskrift om miljørettet helsevern av 25.04. 2003

²⁸ Tilsyn av Volda Mottak – tilbakemelding fra vertskommunen.

biblioteket. De kommuneansatte mente det hadde bidratt til at lokalbefolkningen brukte biblioteket mindre.

Dette er et eksempel på at innvandring og multietniske kommuner bidrar til ny og mer bruk av offentlig allment tilgjengelige tjenester som bibliotek. Svaret er ikke å forhindre nye grupper fra å bruke tjenesten. Spørsmålet er snarere hvordan kommunene møter, tilpasser seg og balanserer lokal befolkningsendring og endret bruk av i dette tilfellet, bibliotek tjenester.²⁹

5.2.1 Kommunen som driftsoperatør – alt på en hånd

En av kommunene er selv driftsoperatør og har vært dette siden starten i 1988. Det ble hevdet at fordelene for kommunen var at kommunen da kan styre alt selv. Kommunen er både ansvarlig for mottaket, boligene, oppfølging av asylsøkerne og bosetting av personer med oppholdstillatelse. Erfaringen er at når alt drives fra kommunen blir det utviklet større fagmiljøer og mer kompetanse, noe som gjør denne typen jobber mer attraktive. De som er ansatt i mottaket er kolleger av dem som er ansatt i flyktningtjenesten, noe som legger godt til rette for tett og nært samarbeid.

Når det gjelder boliger kom det frem at mottaksboligene i det desentraliserte mottaket har enklere standard enn andre kommunale boliger. Dessuten ble det hevdet at noen boliger egnet seg bedre for mottak. Det kommunale mottaket benytter både kommunale boliger og leier inn fra det private markedet.

Det er rimelig å anta at asylsøkere som får opphold og skal bosettes i kommunen, kunne fortsette å bo i mottaksboligen siden det er samme kommune som skal skaffe bolig. Det skjer svært sjelden. En grunn kan være at mottaksboligene er av dårligere standard. En annen grunn kan være at i sær enslige asylsøkere ikke disponerer egen bolig, men deler rom med andre.

Når flyktninger skal bosettes, skaffes boliger i det private leiemarkedet. Kommunen som selv er driftsoperatør mente at mottakets aktivitet i leiemarkedet ikke gjorde det vanskeligere å leie inn boliger til bosetting av personer som har fått innvilget

²⁹ Akkurat når det gjelder bibliotek gjøres det mye. På internett var det 74 000 treff på flerkultur + bibliotek.. ABM utvikling har bl.a. laget utredningen ”Bibliotekene og det flerkulturelle Norge”, ABM skrift 22, 2005.

oppholdstillatelse. Dette ble hevdet selv om kommunen har et stort mottak med rundt 400 plasser og en omfattende bosetting . I 2009 bosatte denne kommunen 174 flyktninger. En av de kommunale informantene mente derimot at kommunen ved å være aktiv i leiemarkedet, bidro til at folk i byen fikk mer nærhet til og kunnskap om flyktninger.

Også informanter fra noen andre kommuner mente at det ville være en fordel om kommunen selv var driftsoperatør. Det ble begrunnet med muligheter for å lage et godt tilbud, og at kommunene kunne få styrket egen økonomi ved de statlige overføringene som følger med mottaksdrift.

5.3 Desentraliserte mottak - konsekvenser for kommunenes oppfølging av bosatte flyktninger

Denne undersøkelsen har ikke hatt hovedfokus på om asylmottak i en kommune påvirker kommunens vilje og interesse for å bosette flyktninger. I surveyen til mottakene har vi likevel spurt mottakene om hvordan de opplever kommunens interesse for bosetting av flyktninger. Mottakenes inntrykk er at kommunene i overveiende grad er positive til bosetting. Tre av fire mottak mener at ”deres” kommune er positiv eller svært positiv til bosetting av flyktninger. Bare én prosent av mottakene opplever at ”deres” kommune er negativ til bosetting. Resten, en av fire mottak svarer at de ikke vet, eller at det er både og hvorvidt kommunene er interessert i å bosette flyktninger. Dette tyder på at slik mottakene ser det, reduserer ikke asylmottak i en kommune, kommunens interesse for å bosette flyktninger. Noen av driftsoperatørene og casemottakene har derimot hevdet at mottak bidrar til å åpne for bosetting ved at asylsøkere og flyktninger blir alminneliggjort i lokalsamfunnet.

En av begrunnelsene for desentraliserte mottak er at asylsøkerne skal få mulighet til å leve et mer normalt liv. En annen begrunnelse trekker i retning av å legge til rette for integrering for dem som får oppholdstillatelse og skal bosettes. Etter å ha bodd i en alminnelig bolig forventes det at de har tilegnet seg noe mer praktisk bokompetanse enn de som bor i sentraliserte mottak. I en rapport fra Kristiansand kommune uttrykker Psykososialt senter at:

Flyktninger som har bodd desentralisert er godt trent til å ta seg fram i et norsk samfunn, de er vant til å bruke samfunnet rundt seg aktivt og både barn og voksne har knyttet verdifulle, sosiale relasjoner som er en ressurs i videre opphold i landet (Kristiansand kommune 1996).

Dersom denne beskrivelsen fortsatt passer for dem som har bodd desentralisert, skulle en anta at denne boformen i seg selv fungerer som forberedelse til bosetting. Kommunene opplyser imidlertid at de ikke vet noe om hva slags mottak de har bodd i tidligere når de mottar nye personer for bosetting. De vet hvilket mottak de kommer fra, men ikke om de bodde desentralisert eller ikke. Det er informasjon de ev. får senere fra vedkommende selv.

Det som betyr mest i følge kommunene er om de som skal bosettes har bodd i mottak i bosettingskommunen. Deretter mener flere av casekommunene at det er noe lettere å bosette de som har bodd i desentraliserte enn i sentraliserte boliger. Kommuner som bosetter overføringsflyktninger mener at den store forskjellen er mellom asylsøkere som har bodd i mottak i Norge og flyktninger som blir bosatt direkte i en kommune fra internasjonale flyktningleire.³⁰

Flyktningene har bodd i mottak i bosettingskommunen

Å bosette flyktninger fra mottak i egen kommune blir av flere opplevd som det enkleste. Det er flere grunner til dette. En viktig grunn er at flyktningene ofte ønsker det selv. De er motivert for å fortsette livet i den kommunen hvor de har bodd i mottak. I en av kommunene kom det frem at nesten alle flyktningene i mottaket som hadde fått oppholdstillatelse, ønsket å fortsette å bo i kommunen. Dette tolket kommunen som at flyktningene trivdes og hadde opparbeidet et godt inntrykk av kommunen. Dette ble bekreftet ved at bosatte flyktningene får seg jobb, kjøper hus og blir boende. Få flytter.

³⁰ Overføringsflyktninger er personer som får komme til Norge etter et samarbeid mellom FN's Høykommissær for flyktninger og norske myndigheter. Når flyktningene har fått innvilget tillatelse fra UDI, ber IMDi aktuelle kommuner om å bosette dem. Først når en kommune har samtykket i bosetting kommer overføringsflyktningen til Norge.

En annen grunn til at kommunene opplever det som relativt lett å bosette flyktninger fra mottaket i kommunen, er at flyktningene allerede er kjent, og kommunen kjenner dem. Både barn og voksne kan derfor plasseres i riktige klasser på skole og i introduksjonsprogrammet. Dessuten har de ofte venner og bekjente i området, noe som gjør at de ikke blir sittende alene. Noen flyktninger som har norsk omgangskrets, har dessuten fått hjelp herfra til å finne bolig.

Bare et par av kommunene mente at det ikke hadde noen betydning for kommunens arbeid om flyktningene hadde bodd i mottak i kommunen. Men, de trodde det hadde positiv betydning for flyktningene selv.

Kommune mente at det særlig er viktig å bosette barnefamilier i samme kommune som de har bodd i mottak. Det ble hevdet at det kan være opprivende for barn å flytte fra barnehage, venner osv. Dessuten nevnte noen at det vil være en fordel om barna slipper å bytte dialekt, bl.a. fordi kommunen hadde erfart at det kan gi grunnlag for mobbing.

Desentralisert eller sentralisert mottak

Når kommunene bosetter flyktninger som har bodd i mottak i andre kommuner, mener de at de ikke vet hva slags mottak flyktningene kommer fra.

Vi merker ikke noe til om flyktningene har bodd sånn eller sånn. De er så lykkelige for å komme ut av mottak! Den store forskjellen er på dem som har bodd i mottak og overføringsflyktninger. (Ansv. for Flyktningenhet)

Noen mener likevel det er kvalitetsforskjell på mottakene, uansett mottaksform, og at det kan merkes. Andre mener at de får vite om type mottak flyktningene har bodd i etter hvert. Disse kommunenes erfaring er at de som har bodd i desentralisert mottak vet mer om det å bo rent praktisk. F.eks. vet de mer om brannsikkerhet og forstår raskere praktiske forhold som følger med det å bo, slik som bruk av hvitevarer, ha greie på innetemperatur, betale regninger, osv. I følge kommuner og mottak var noe av det vanskeligste å motivere asylsøkere og bosatte flyktninger til å håndtere søppel på foreskrevet måte.

Mitt inntrykk er at de som har bodd i sentralisert mottak har en noe lenger vei å gå i forhold til å skulle administrere eget hus. Det er en overgang å ha eneansvar, bl.a. for renhold. Det kan ta noen måneder før de skjønner at de har ansvaret selv. De kan ha mer behov for oppfølging og jeg er ofte på hjemmebesøk i den første tida (Flyktningkonsulent)

Sitatet over kan tyde på at det å bo i desentralisert bolig som familie eller i et bofellesskap, gir noen praktiske erfaringer som kommer godt med når flyktninger skal husholde på egenhånd.

5.4 Desentraliserte mottak, kommunalt boligarbeid og lokale leiemarkeder

Det er en kjent sak at flaskehalsen ved bosetting av flyktninger er tilgangen til boliger. Kommunene har generelt for få boliger til disposisjon, enten dette er kommunalt *eide* boliger eller boliger *innleid* fra det private leiemarkedet. De kommunale boligene er målrettet mot mange og forskjellige grupper av vanskeligstilte.³¹ Personer med innvilget oppholdstillatelse, i kommunesektoren kalt flyktninger, er bare en blant flere grupper. Boligsituasjonen i kommunene påvirker også hvorvidt kommunene ønsker å bosette familier eller enslige. Både boliger til store familier og enslige kan være vanskelig å skaffe. I dette delkapitlet, 5.4, skal vi se nærmere på forhold som kan påvirke kommunenes muligheter til å bistå vanskeligstilte med bolig. Dette brukes som et bakteppe for å vurdere om desentraliserte mottak i en kommune, påvirker kommunens boligsosiale handlingsrom.

³¹ Følgende brukergrupper for kommunal bolig er anvendt i KOSTRA; bevegelsehemmede/ fysisk funksjonshemmede, utviklingshemmede, personer med psykiske lidelser, 1.gangs etablerte flyktninger, 2. gangs etablerte flyktninger, rusmiddelbrukere, rusmiddelbrukere med psykiske lidelser, sosialt/økonomisk vanskeligstilte, personer som har fått tildelt bolig uten behovsprøving. Lista viser at grensene kan være uklare og at sosialt/ økonomisk vanskeligstilte er en restkategori.

5.4.1 Leieboliger i de lokale boligmarkedene

Antallet leieboliger i de lokale boligmarkedene vil ha betydning for kommunenes og driftsoperatørens potensial til å leie boliger i det private markedet. Det finnes ikke statistikk over antall leieboliger i en kommune. Dette er fordi konkrete boliger lett kan skifte disposisjonsform. Eide boliger kan leies ut for en periode, for senere å bli trukket tilbake. For å prøve å etablere et bakteppe til diskusjonene om kommunenes praksiser og erfaringer med bruk av det private leiemarkedet, har vi sett på forskjellig statistikk for å gi et omtrentlig overslag over antall leieboliger i casekommunene. Folke- og bolig tellingen i 2001 ga oversikt over prosent leieboliger i kommunene. Landsgjennomsnittet var 23,3 prosent. Leieandelen er høyest i bykommunene. For å gi et estimat over dagens situasjon har vi antatt at leieandelen er den samme i 2009 som i 2001. På bakgrunn av dette har vi gjort et overslag over antall leieboliger i casekommunene basert på statistikk over boligmassen i kommunene i 2009. Dette er fremstilt i tabellen under.

Tabell 5.1 *Estimat over antall leieboliger i forhold til alle boliger i casekommunene 2009. Kilde: SSB Boliger etter region 2009 og Folke- og bolig tellingen 2001.*

Kommune	Antall boliger 2009	Prosent leieboliger i 2001 (FoB)	Estimert antall leieboliger i 2009
Drammen	29 827	23,8	7 098
Larvik	19 264	20	3 853
Porsgrunn	16 247	18	6 188
Birkenes	2 013	20,5	362
Kristiansand	36 737	22,5	8 266
Farsund	4 479	15,9	712

Fortsetter neste side

Ålesund	20 987	27	5 666
Ulstein	3 122	22,6	705
Volda	4 339	24,2	1050
Gj.snittlig leieandel hele landet		23,3	

Tabellen viser at leieandelen i casekommunene varierte mellom 27 prosent i Ålesund og 15,9 prosent i Farsund i 2001. Dersom vi antar at leieandelen i de lokale boligmarkedene er den samme i 2009 som i 2001, vil antallet leieboliger i Ålesund være 5 666, mens antallet leieboliger i Farsund vil være 712. Tabellen viser at de små kommunene med relativt få boliger totalt, også har relativt få leieboliger. Birkenes har færrest leieboliger, kun 362, mens Kristiansand har flest leieboliger, drøye 8000. Selv om flere av de små kommunene inngår i større bolig- og arbeidsmarkeder (se tab. 3.3) løser kommunene sine boligsosiale oppgaver *innenfor* kommunegrensene. Både asylsøkere som bor i mottak og nybosatte flyktninger vil dessuten være avhengige av å bo relativt sentralt i den kommunen de bor, fordi de har begrenset økonomi med lite penger til transport. Få har bil.

Folke- og boligtellings statistikk over leieboliger inkluderer *alle* leieboliger, uansett hvem som eier boligen. De kommunale leieboligene er dermed del av alle leieboligene i en kommune.

5.4.2 Omfang av kommunale boliger i de ni utvalgte kommunene

I kapitel 1.2 har vi løftet frem omstendigheter som kan påvirke kommunenes avhengighet av det private leiemarkedet for å bosette flyktninger. Et forhold som kan ha betydning er hvor mange boliger kommunen *disponerer* for vanskeligstilte. Kommunalt disponerte boliger er enten kommunalt *eid* eller *leid inn* fra det private leiemarkedet. Ved hjelp av tall fra KOSTRA (Statistisk sentralbyrå) har vi sammenlignet kommunalt eide boliger i forhold til kommunalt disponerte boliger i de ni casekommunene som

inngår i undersøkelsen.³² Vi har trukket ut antall kommunalt disponerte boliger pr. 1000 innbygger i den enkelte kommune, og sett på hvor stor andel av disse som er kommunalt eid.

Tabell 5.2 *Kommunale boliger i de ni utvalgte kommunene.* Kilde: SSB KOSTRA 2008

Kommune	Kommunalt disponerte boliger pr. 1000 innbyggere	Totalt antall kommunalt disponerte boliger	Andel kommunalt disponerte boliger eid av kommunen
Farsund	8	80	100
Birkenes	17	78	100
Ulstein	20	138	100
Ålesund	21	871	86
Larvik	22	919	67
Drammen	22	1366	75
Porsgrunn	25	852	42
Kristiansand	25	1973	99
Volda	28	237	99
Gj.snitt alle kommuner i Norge	20		84

Tabellen over viser at Volda har høyest andel kommunalt disponerte boliger med 28 boliger pr. 1000 innbygger, mens Farsund har kun 8 kommunalt disponerte boliger pr. 1000 innbygger. Seks av kommunene har flere kommunalt disponerte boliger pr. 1000 innbygger enn landet som helhet. Birkenes og Farsund har færre kommunalt disponerte boliger enn landsgjennomsnittet, mens Ulstein ligger på landsgjennomsnittet. Det lave antallet kommunalt disponerte boliger i Farsund og Birkenes kan skyldes at det generelt er lavere andel vanskeligstilte i små kommuner enn i store kommuner. Det kan også skyldes politiske prioriteringer.

³² KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. KOSTRA har nøkkeltall for fylkeskommuner, kommuner og bydeler i Oslo.

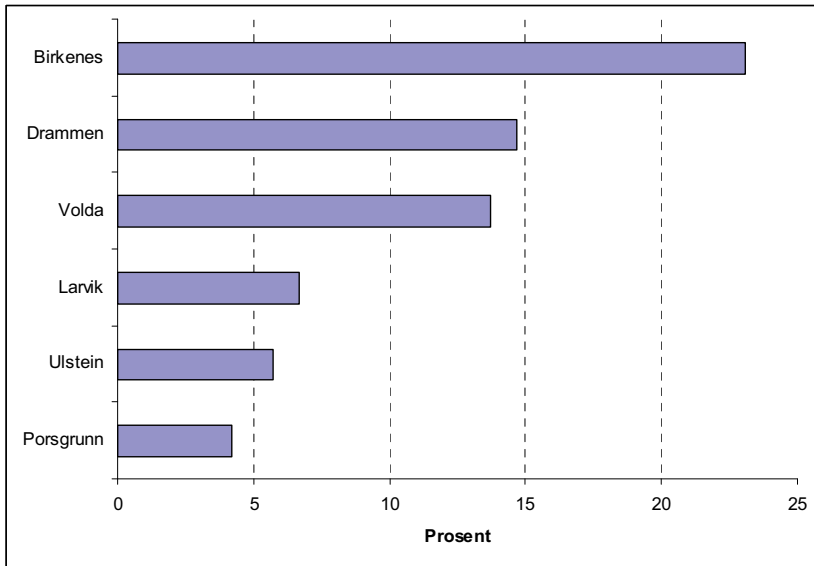
I tre av kommunene, Birkenes, Farsund og Ulstein eier kommunen alle boligene som disponeres av kommunen. I Kristiansand og Volda er situasjonen omtrent den samme, der leies det inn bare én prosent fra det private leiemarkedet. I landet sett under ett eier kommunene 84 prosent av de boligene de disponerer. Tre av kommunene, Drammen, Larvik og Porsgrunn, har en lavere andel kommunalt disponerte boliger eid av kommunen enn landsgjennomsnittet. Porsgrunn skiller seg ut ved at bare 42 prosent av de kommunalt disponerte boligene er eid av kommunen. Dette innebærer at Porsgrunn, Larvik og Drammen i større grad enn de andre casekommunene må skaffe boliger til flyktninger og andre vanskeligstilte ved hjelp av det private leiemarkedet.

5.4.3 Boliger til bosetting av flyktninger

Kommunene har forskjellige muligheter for å skaffe boliger til flyktninger. Tabell 5.1 viste at antallet kommunalt disponerte boliger pr. 1000 innbygger varierer mellom 8 og 28 i de ni casekommunene. I tillegg varierer andel kommunalt disponerte boliger som er *eid* av kommunen. Mens noen kommuner eier alle boligene som disponeres, eier Porsgrunn kommune kun 42 prosent. Porsgrunn er dermed spesielt avhengig av det private leiemarkedet i sitt boligsosiale arbeid. Desentraliserte mottak kan da oppleves som en konkurrent dersom kommunen har vanskeligheter med å skaffe boliger til flyktninger i det private markedet.

I tabellen under har vi sett på hvor stor andel av kommunalt disponerte boliger som ble tildelt flyktninger i 2008. Tallene bygger på kommunenes egenrapporteringer i KOSTRA systemet. Det mangler tall for tre av kommunene.

Figur 5.1 *Andel kommunalt disponerte boliger tildelt flyktninger for 1.gangsbosetting. Kilde SSB KOSTRA 2008.*



Figuren over viser at det er stor variasjon mellom de utvalgte kommunene i hvor stor andel kommunalt disponerte boliger som ble tildelt flyktninger i 2008. Der hvor det er lave tall betyr det at bosetting av flyktninger utgjør en liten andel av alle grupper vanskeligstilte kommunen skal bistå med å skaffe bolig. Høye tall, slik som i Birkenes, betyr at flyktninger utgjør en relativt stor andel av dem kommunen skal bistå. Porsgrunn kommune må bistå mange grupper og flyktningene utgjør en begrenset del. Fra tabell 5.1. vet vi at dette i stor grad må løses gjennom innleie i det private markedet.

Både i Drammen og Volda er i underkant av 15 prosent av tildelingene av kommunale boliger i 2008 gått til bosetting av flyktninger. Kommunene er svært forskjellige. I Drammen kommune er 31 prosent av tildelte kommunale boliger gått til andre vanskeligstilte, mens det samme bare gjelder for 4 prosent av tildelingene i Volda (KOSTRA 2008). Tabell 5.1 viste at de to kommunene disponerer omtrent like mange kommunale boliger pr. 1000 innbygger, men Drammen tilviser en langt høyere andel boliger til sosialt og økonomisk vanskeligstilte. Dersom boliger til denne gruppen leies inn fra det private markedet, kan lokale

markedsforhold påvirke hvor lett eller vanskelig det er for kommunen å bistå vanskeligstilte inn i boligmarkedet.

En av de andre bykommunene har merket at det er langt flere søkere til kommunale boliger nå enn tidligere. Kommunen tolker det som at flere har fått dårlig råd pga finanskrisa. I denne kommunen utlyses ledige kommunale boliger i den lokale pressa. Ved de siste utlysningene har det vært 7 ledige boliger og mellom 65 og 70 søkere. Boligansvarlig i kommunen oppfatter det store antallet søkere som et uttrykk for at fattige og sosialt vanskeligstilte ikke får leie i det private markedet. Det kan være fordi de ikke kan betale markedsleie, og fordi de ikke oppfattes som attraktive leietakere. Attraktive leietakere betyr vanligvis at utleierne ønsker seg leietakere som de forventer lite bry med. Dette kom frem i en tidligere undersøkelse av private utleieres valg av leietakere (Søholt og Astrup 2009).

Flyktninger finner bolig selv

Noen av kommunene har erfart at det er god hjelp når flyktningene selv engasjerer seg for å finne bolig i den kommunen de skal bosettes. Selv om de kan trenge hjelp fra NAV i prosessen, så betyr det en avlastning for NAV og flyktningkonsulent i arbeidet med boliganskaffelse. Dette støtter opp om tidligere undersøkelser hvor flyktninger mente det burde oppfordres til eget initiativ når flyktninger skal bosettes (Hanche-Dalseth, Bergem og Aarflot 2009). Å åpne for eget initiativ kan gi flyktninger med innvilget oppholdstillatelse og som fortsatt bor i mottak mulighet til å aktivisere seg, mens de venter på bolig. Det kan støtte opp om UDI's målsettinger for asylsøkere i mottak. Som nevnt tidligere skal mottakene gi vekstmuligheter for beboernes... mestringsevne (UDI RS 2010-083). Alternativt kan oppfordringer om å være tålmodig og vente medføre passivitet og frata den enkelte engasjement for å klare seg selv, i sær hvis bosetting trekker ut i tid.

Bosetting i mottakskommune og i mottaksbolig?

Allerede i stortingsmeldingen om asyl- og flyktningpolitikken fra 2001 ble det spekulert over om asylsøkere som bodde i desentraliserte boliger, kunne fortsette å bo i de samme boligene når de fikk opphold. I vår undersøkelse kom det bare frem få eksempler på dette. I et tilfelle fortalte en kommune at mottaket

noen få ganger hadde fremforhandlet avtaler for flyktninger som skulle bosettes. Kommunen opplevde dette som en form for selvbosetting. I et annet tilfelle fortalte en driftsoperatør at et mottak hadde forhandlet med utleier om at flyktningfamilien kunne overta leiekontrakten. Dette skjedde fordi kommunen som skulle bosette flyktningfamilien ikke klarte å skaffe bolig. Ingen av de andre mottakene eller kommunene fortalte om lignende erfaringer. Heller ikke der hvor kommunen både er driftsoperatør for mottaket og skal bosette flyktninger praktiseres dette. En grunn er at standard og trangboddhet er forskjellig i mottak og boliger som flyktninger bosettes i. Mottakene skal normalt bruke ledige mottaksboliger til nye asylsøkere. Familier som var bosatt i sin tidligere mottakskommune mente at det å flytte fra en bolig til en annen i samme kommune var uproblematisk. Det var ikke til hinder for opprettholdelse av etablerte nettverk.

5.4.4 Bosetting av flyktninger i de ni utvalgte kommunene

Ved hjelp av tall fra IMDi har vi sett på hvorvidt vi kan spore noen sammenheng mellom etablering av mottak og antall bosatte flyktninger i de aktuelle kommunene. Dersom det er slik at desentraliserte mottak gjør det vanskelig for kommunene å finne boliger i det private markedet, skulle en anta at faktisk bosetting hadde gått ned ved etablering av mottak. Tabellen nedenfor viser bosatte flyktninger i de ni utvalgte kommunene i undersøkelsen.

Tabell 5.3 *Antall flyktninger fra mottak bosatt 1. gang i perioden 1.1.2005 – 31.12.2009. Kilde IMDi.**

Kommune	2005	2006	2007	2008	2009
Drammen	69	62	64	67	74
Larvik	34	30	23	31	48
Porsgrunn	43	36	27	20	46
Birkenes	18	10	6	10	9
Kristiansand	156	134	114	152	174
Farsund	12	7	16	23	10
Ålesund	26	38	19	25	36
Ulstein	0	9	7	7	9
Volda	13	26	27	24	28
Hele Norge	4 501	3 735	3 860	3 650	6 028

* I følge noen av casekommunene har de bosatt flere enn tallene fra IMDi viser. Kommunene regner med alle personer de får integreringstilskudd for. Dette kan være familiegjenforente med flyktninger fra mottak.

Bosettingstillene i tabell 5.2 viser at bosettingen i perioden 2005 – 2009 har gått noe i bølger. For hele landet var bosettingen relativt stabil i 2006, 2007 og 2008. I 2009 bosatte imidlertid kommunene 40 prosent flere flyktninger enn i 2008.

I casekommunene ser det ikke ut til at svingningene i antall bosatte flyktninger har sammenheng med etablering av mottak. Mottakene i Drammen, Larvik, Ålesund og Volda ble opprettet i 2008, mens mottaket i Porsgrunn ble opprettet i 2009. Birkenes, Farsund, Kristiansand og Ulstein har hatt mottak i flere år. Larvik har hatt et annet mottak tidligere. Som i hele landet har bosettingen av flyktninger økt fra 2008 til 2009 i alle kommunene bortsett fra i Farsund og Birkenes.

Ser vi derimot på casekommunenes vedtak om bosetting i 2009, i forhold til faktisk bosetting endrer bildet seg (tabell 5.4). Bare Larvik kommune har bosatt flere enn vedtatt. Alle de andre åtte casekommunene har bosatt færre enn ønsket. Trenden var den samme i 2008. Da var det bare Farsund som bosatte flere enn vedtatt, 23 bosatte mot 15 vedtatt. Et av mottakene som har svart

på surveyundersøkelsen sier imidlertid at kommunen har sagt nei til bosetting i 2009 fordi mottaket tar så store ressurser. En måte å tolke lavere bosetting enn det som er vedtatt, er at kommunene har hatt vanskeligheter med å finne passende boliger til bosetting av flyktninger.

Tabell 5.4 *Kommunale vedtak om bosetting og faktisk bosetting i 2009.*
Kilde: IMDi

Kommune	Vedtak for 2009	Bosatte i 2009
Drammen	79	74
Larvik	45	48
Porsgrunn	50	46
Birkenes	15	9
Kristiansand	200	174
Farsund	15	10
Ålesund	40	36
Ulstein	15	9
Volda	35	28

I IMDi's årsrapport fra 2008 fokuseres det på forhold som kan påvirke kommunenes vilje til å bosette flyktninger (Steen 2008). Steen finner at det viktigste for positiv vilje og dermed vedtak om bosetting, var god kommuneøkonomi. For kommuner med stram økonomi virker integreringstilskuddet positivt, mens det har mindre betydning som motivasjonsfaktor i økonomisk veldrevne kommuner. Videre hevder Steen at jo flere ikke-vestlige innvandrere som bor i kommunen fra før, jo flere negative vedtak om bosetting. Og, jo sterkere Frp står i kommunestyret, jo færre vedtak. Men, også jo sterkere de sosialistiske partiene står i kommunestyret, jo færre blir bosatt. Politisk motvilje var ikke primært grunnet i kostnadsbekymringer, men i forestillinger om at bosetting kunne være en "kulturell trussel".

Vi har ikke undersøkt betydningen av lokale, politiske forhold for bosetting i denne undersøkelsen. Ansatte i kommunene har imidlertid hatt en mer pragmatisk holdning. Deres oppfatning har vært at det er tilbudet av boliger lokalt som er bestemmende for

antall bosatte. Dette bekreftes i en undersøkelse blant kommunale ledere om bosetting i 2009.³³ Sammen med Steens undersøkelse viser dette at det er komplekse forhold som påvirker kommunal vilje og evne til å bosette flyktninger. Det handler om en blanding av ideologi, økonomi og tilgang på boliger.

5.4.5 Kommuner og driftsoperatører – konkurrenter i det samme markedet?

Noen av kommunenes boligsosiale utfordringer illustreres i sitatet under:

Flyktingenes problem er å finne en bolig, ikke å bo.
Vanskeligstiltes problem er ikke å finne en bolig, men å bo.

Et hovedfokus i vår undersøkelse er om det kan spores noen sammenheng mellom desentraliserte mottaksplasser og konkurranse- og prisforhold i de lokale leiemarkedene. Er det slik at kommunene og mottakene er på jakt etter samme type boliger til desentraliserte mottak og bosetting av flyktninger? Casekommuner hevder at mottakene bidrar til å skjerpe konkurransen i lokale leiemarkeder og at mottakene gjør det vanskeligere for kommunene å skaffe boliger til vanskeligstilte. Kommunene og mottakene har forskjellige boligpreferanser for å dekke sine målgruppers boligbehov. De har også valgt forskjellige strategier for å skaffe de boligene de trenger.

Mottak har høyere boligstandard enn kommunene

Spesielt tre av mottakene med samme driftsoperatør var opptatt av at mottakene prioriterte å leie boliger av god standard. Erfaringen var at det var mer kostnadseffektivt over tid enn å leie lavere standard. Det innebar at de også leide helt nye boliger. Mottakene var dessuten opptatt av at mottakets boliger ikke skulle ligge i stigmatiserte boligområder eller i boligområder med høy andel innvandrere. Det var også flere driftsoperatører opptatt av. Mottakene mente at kommunene ikke leide denne type boliger til flyktninger og andre vanskeligstilte. De tre berørte kommunene

³³ Perduco/NORSTAT 2009

mente imidlertid at mottaket og kommunene i en del tilfelle var på jakt etter de samme boligene.

Kommuner har høyere boligstandard enn mottakene

I andre kommuner var det omvendt. Her var kommunen opptatt av at de ikke ville bosette flyktninger i så dårlige boliger som det var i mottaket. I et tilfelle ble det nevnt at barnevernet var svært kritisk til standarden i mottaket. Det nevnes også at mottak kan leie inn boliger som er kjøpt av eiendomsselskaper for senere riving. I mellomtiden kan de fungere som mottak.

En av kommunene understreket at de hadde gjort samme type erfaring som mottakene i avsnittet over. Det lønte seg for kommunen å bosette flyktningene i boliger med god standard. Ved bosetting kjøpte denne kommunen inn nye møbler og hvitevarer som var ferdig montert når flyktningene flyttet inn. Etter at kommunen begynte å kjøpe nytt av god standard hadde lite gått i stykker. Disse kommunene mente at de ikke konkurrerte med mottakene om boliger, fordi de etterspurte forskjellige typer boliger.

Kommuner foretrekker å bosette i kommunale boliger

Kommunalt disponerte boliger kan som tidligere nevnt enten være eid av kommunen eller leid inn fra det private markedet. Noen av casekommunene foretrekker å bosette flyktningene i kommunalt eide boliger. De mente at det gir kommunene større mulighet til å følge opp flyktningenes bosituasjon, bl.a. når det gjelder vedlikehold. Flyktningene blir heller ikke sagt opp før de kan klare seg på egen hånd. Og, ikke minst, hvis noe går i stykker slipper både flyktningene og kommunen ubehag med private utleiere. Et par kommuner har ansatt egen vaktmester/ boveileder som følger tett opp flyktningboligene. En av kommunene som prioriterer å bosette flyktninger og andre vanskeligstilte i kommunalt eide boliger, har en investeringsplan på 10 mill. i året til å skaffe flere boliger. Dette gjør det f. eks. mulig å kjøpe boliger med plass til bosetting av store familier.

Kommuner som foretrekker å bosette flyktninger i kommunalt eide boliger har ikke erfart at de kommer i konkurranse med mottakene. Dette selv om de noen ganger går ut i markedet for enten å kjøpe eller leie inn boliger i tillegg.

I en kommune kom det frem at en del av de kommunalt eide boligene hvor flyktningene ble bosatt ligger i et område med dårlig omdømme. Andre foreldre ville ikke la sine barn besøke venner i området, noe som kan påvirke flyktningbarnas muligheter for å utvikle nettverk med norske barn.

Kommune og mottak er begge aktive i det lokale leiemarkedet

Flere av kommunene bosetter imidlertid flyktninger i boliger innleid fra det private markedet, mens de prioriterer å bosette andre vanskeligstilte i kommunale boliger. Begrunnelsen for denne prioriteringen var at disse to gruppenes hovedproblem i boligmarkedet ble opplevd forskjellig. Flyktningene hadde lettere for å tilpasse seg en alminnelig boligsituasjon i et alminnelig boligområde, men hadde vanskeligheter med å skaffe bolig i det private markedet. Sosialt vanskeligstilte hadde derimot større problemer med å bo. De ble derfor prioritert i kommunale boliger.

Kommunene må derfor bistå flyktningene med å finne et sted å bo. Noen av de ni casekommunene bruker det private leiemarkedet som hovedstrategi, mens andre kommuner bruker både kommunalt eide og innleide boliger til å bosette flyktninger. Innleie av private boliger er særlig aktuelt der hvor kommunen selv ikke har boliger som passer til flyktningene. Dette gjelder f.eks. boliger til bosetting av store familier og familiegjenforeninger. Her mener kommunene at de operer i det samme segmentet av leiemarkedet som mottakene. Både kommunene og mottakene vil leie alminnelige og store familieboliger av nøktern standard. Ved knapphet på utleieboliger i et geografisk bestemt område, vil utleier være i en maktposisjon overfor leietakersiden. Utleiere kan velge om de vil leie ut, og hvem de vil leie til.

Kommuner som bosetter sosialt og økonomisk vanskeligstilte i det private leiemarkedet, kan tolke at vanskelig tilgang er forårsaket av økt konkurranse. Sosialt og økonomisk vanskeligstilte er imidlertid en lite attraktiv gruppe av leietakere blant utleiere (Søholt og Astrup 2009). Helt uavhengig av mottak, er det vanskelig å finne gode boliger til denne gruppen i det private markedet. Småutleiere, som er den største gruppen utleiere i Norge, kan velge å la være å leie ut om de ikke finner leietaker de er komfortable med (Nordvik m.fl. 2003).

Et forhold kan forsterke problemene med innleie fra det private markedet. Kommunene kan velge om kommunen skal stå som leietaker og fremleie til flyktningene. Eller, kommunen kan velge å formidle bolig mellom utleier og leietaker. I det siste tilfellet har flyktningen kontrakt direkte med utleier. En del utleiere kan oppleve dette som mer risikofyllt enn å leie ut til kommunen.

5.4.6 Mottaket presser prisene i leiemarkedet

Et annet spørsmål som er reist i forbindelse med eventuell konkurranse om leieboliger i det private markedet, er om mottakene betaler *mer* og dermed presser opp leienivået i kommunene.

Kommunen som selv er driftsoperatør for mottak, mente ikke at mottaket betalte mer for mottaksboliger enn kommunen gjorde for leie av boliger til bosetting av flyktninger. Flere av de andre kommunene i utvalget mente derimot at mottaket kunne betale mer enn kommunen for leieboliger.

Det (mottaket) gjør noe med pris, og det blir ikke flere boliger. (Ansvarlig for boliganskaffelse i mellomstor kommune).

UDI bekrefter at knapphet på mottaksplasser har ført til at UDI presses på pris og må betale mer pr. mottaksplass.³⁴ I neste hånd kan det bety at driftsoperatør kan betale mer for leie av boliger i markedet enn kommunene kan. På den annen side driver driftsoperatørene næring. Det vil derfor være i deres egeninteresse å ikke betale mer enn nødvendig for innleie av mottaksboliger. I en av kommunene med stor arbeidsinnvandring kommer det tydelig frem at det ikke er mottaket som presser prisene. Det er bedriftene og arbeidsinnvandrere.

Noen kommuner har erfart at utleiere foretrekker å leie ut til mottak fordi de kan betale mer og fordi de har tilleggstjenester som vaktmester. Fra andre undersøkelser vet vi at leiesøkere med innvandrerbakgrunn sjeldnere blir valgt som leietaker, dersom det finnes søkere med etnisk norsk bakgrunn og som ikke er sosialklienter (Søholt og Astrup 2009). At utleiere likevel vil leie ut

³⁴ Intervju med regiondirektør i UDI Midt-Norge høsten 2009.

til mottak når de vet at det skal bo asylsøkere der, kan skyldes hele ”pakka” som driftsoperatørene tilbyr. Kombinasjonen av at det er driftsoperatøren som bedrift som står som leietaker, god pris, sammen med ryddighet i avtaleforhold og oppfølging av boliger og beboere, kan til sammen være viktigere enn at det bor innvandrere i boligen.

Leiemarkedsundersøkelsen

For å få vite mer om mottak påvirker det lokale prisnivået på leieboliger, har vi gjennomført regresjonsanalyser basert på Leiemarkedsundersøkelsen (LMU) til Statistisk sentralbyrå for 2008.

Ifølge Statistisk sentralbyrå er det geografisk beliggenhet, størrelse på leieboligen, leieforholdets lengde og leie i det private, uregulerte markedet som betyr mest for leienivået. De laveste leiene finnes i de minste tettstedene og i spredtbygde strøk. De høyeste leiene finnes i Oslo og Bærum. Store boliger koster generelt mindre pr. m² å leie enn små boliger. Dessuten viser LMU at leieforholdets lengde har betydning for nivå på leiene. For kontrakter inngått i 2009 og 2008 er gjennomsnittlig månedsleie omtrent 1300 kroner høyere enn for leieforhold inngått over seks år tidligere. I følge LMU er knapt 20 prosent av de registrerte leieforholdene inngått for seks år siden eller mer. Dernest viser LMU at relasjonen mellom utleier og leietaker har betydning for leienivået. Det er de som leier i det private, uregulerte markedet som betaler mest. Dette markedet består av kommersielle utleieselskaper og av personer som leier ut en eller flere boliger til ”fremmede”, dvs. til leietakere som ikke er slekt eller venner. Det er sannsynlig at både driftsoperatører og kommuner som skal leie inn til flyktninger eller til andre vanskeligstilte, opererer nettopp i dette markedet. Gjennomsnittlig leie i 2009 i det private, uregulerte markedet var kr. 5 583 for treroms bolig på landsbasis. For samme type bolig var gjennomsnittlig leie i Oslo og Bærum kr. 8 320, mens det var kr. 3 829 i de minste tettstedene og i spredtbygde strøk.

Vi har gjennomført tre regresjonsanalyser basert på LMU 2008 for å undersøke om asylmottak i en kommune påvirker leienivået på boliger i kommunen. I den første regresjonsanalysen undersøkte vi om husleia var annerledes i mottakskommunene enn i andre kommuner når det ble korrigert for andre forhold som kan forårsake ulikheter i husleie. Vi kontrollerte ikke for om mottakene

var sentralisert eller desentralisert. Regresjonsanalysen viser at mottak i kommune ikke har noen signifikant effekt på husleienivå. Det er en svak positiv sammenheng, men denne er ikke signifikant (Regresjonsanalysene er presentert i vedlegg 1).³⁵ P-verdien for mottak var 0,27. Da har vi ikke statistisk sikkerhet for å si at mottak i en kommune påvirker husleienivået.

I den andre regresjonsanalysen har vi trukket ut kommuner som bare har sentraliserte mottak. Dersom kommunen både har sentraliserte og desentraliserte mottak er de ikke trukket ut. Det betyr at regresjonsanalysen omhandler kommuner med bare desentraliserte mottak og kommuner med både desentraliserte og sentraliserte mottak. Med denne fremgangsmåten er analysen signifikant. Vi finner at mottak påvirker leienivået positivt med en husleieøkning på rundt 160 kroner pr. mnd. P-verdien er 0,0148. Vi mener likevel at forutsetningene ikke er holdbare. Ved å trekke ut kommuner med bare sentraliserte mottak og beholde kommuner som har både sentraliserte og desentraliserte mottak, har vi beholdt store kommuner, hvor det oftest er flere mottak, og tatt ut utkantkommuner. Vi mener det er sannsynlig at den positive effekten skyldes storby/storkommune snarere enn mottak. Et desentralisert mottak med rundt 30 innleide boliger betyr antakelig lite for leienivået i en stor kommune.

I den tredje regresjonsanalysen har vi derfor trukket ut kommuner med over 100 000 innbyggere. Effekten av mottak blir da langt fra signifikant. P-verdien er 0,3043. Konklusjonen blir da at det er lite sannsynlig at mottak påvirker husleiene. Vår metode med å analysere om det finnes (desentralisert) mottak i kommunen eller ikke er likevel beheftet med svakheter. Ideelt sett burde vi hatt et mål på hvor mange boliger mottakene tar i bruk i forhold til antall boliger og antall leieboliger i kommunen. Slike tall er imidlertid vanskelige å fremskaffe.

³⁵ Statistisk signifikans vil si at vi kan si med statistisk sikkerhet at effekten (av mottak) er forskjellig fra null. Signifikansverdier lavere enn 0,1 vil si at vi med 90 prosent sannsynlighet kan si at verdien er forskjellig fra null. Dette er det laveste kravet til signifikanssom er vanlig å bruke.

5.4.7 Kommunale initiativ for å styrke egen posisjon i det lokale leiemarkedet

Kommunene som inngår i undersøkelsen har ulike strategier for hvordan de velger å gå frem ved innleie av boliger. Det er to strategier som fremstår som vellykkete. Disse strategiene er de samme som gjør at driftsoperatørene slipper til i det private leiemarkedet.

Kommunen som leietaker ved innleie

Kommunene kan velge om de foretrekker å stå som leietaker og fremleie til flyktninger og andre vanskeligstilte, eller formidle kontrakter.

Et par av kommunene har valgt å stå som leietaker. Da er det kommunen som følger opp alle kontraktsforhold og som betaler leie til utleier. En av kommunene foretrekker å inngå 3 – 5 års kontrakter for å sikre en viss stabilitet for beboerne. De bosatte flyktningene betaler leie til kommunen. Kommunen fotograferer boligene før inngåelse av kontrakt for å ha noe å vise til om det skulle oppstå konflikter med utleier.

For å legge opp til ryddige forhold til utleier, foretrekker kommunen kontrakter som kommunen har utarbeidet. Noe av det viktigste for kommunen er at det er kommunen, og ikke utleier som skal bestemme hvem som skal bo i boligen. Utleiere som spør får likevel vite at det som oftest er flyktninger som skal bo i boligene. På samme måte som driftsoperatørene var kommunen opptatt av å bygge opp et tillitsforhold til utleier og etablere et godt samarbeid. Som del av dette ble det brukt mye tid på utleier, leietaker og naboer.

Kommunale boveiledere

Kommunen kan styrke sin posisjon som leietaker i det private leiemarkedet gjennom å følge opp boligene og leietakerne med en boveileder. Kommunen nevnt i avsnittet over har boveileder som er tilknyttet introduksjonsprogrammet. Vedkommende er ofte på hjemmebesøk for å følge opp med praktisk boveiledning. Da kan kommunen også følge opp med reparasjon av eventuelle skader. Også en av kommunene som bosetter alle flyktningene i kommunale boliger har boveileder. I begge tilfelle er kommunene

opptatt av at flyktningene trenger praktisk bistand i tillegg til informasjon for å styrke sin bokompetanse. Bokompetanse tilpasset norske boliger og nabolag er erfart som viktig for å redusere skader, feilbruk og utgifter til vedlikehold. Boveileder kan dessuten bidra til å legge til rette for gode naboforhold. På sikt kan flyktninger som har blitt fulgt opp med boveileder ha lettere for å håndtere egen bosituasjon. Det kan påvirke deres senere boligkarriere.

For private utleiere er det en trygghet at kommunen følger opp flyktningene der de bor. Det signaliserer at kommunen tar leieavtalen seriøst og ønsker å opprettholde et godt forhold til utleier.

Kombinasjonen av at kommunen står som leietaker og praktisk oppfølging av beboere og boliger med vaktmester eller boveileder, kan bidra til å trygge utleierne. Det kan gjøre det lettere for kommunen å få leie i det private leiemarkedet.

5.4.8 Gjennomstrømning i kommunale boliger og bosetting av flyktninger – to sider av samme sak

Kommunale boliger er et knapphetsgode. Det er tenkt som midlertidige boliger for personer og hushold i midlertidige, vanskelige situasjoner. Gjennomstrømning i kommunale boliger, dvs. at de kommunale leietakerne etter hvert klarer seg selv og flytter videre, er et mål. Spesielt en av kommunene var opptatt av dette for flyktninger. Kommunens arbeid med gjennomstrømning har to mål. For det første dreier det seg om å bidra til at flyktningene raskest mulig får et selvstendig liv uavhengig av kommunal bolig hjelp. Ofte vil det også bety bedre boligstandard. Dernest blir gjennomstrømning opplevd som viktig for at kommunen skal klare å bosette det ønskete antall flyktninger fremover i tid. Fokus på gjennomstrømning i de kommunale boligene forsterket kommunens innsats for raskt å bistå flyktningene inn i arbeidslivet. Så snart de får fast inntekt, bistår kommunen med å vise muligheter for å komme seg videre i boligmarkedet med hjelp av bl.a. Husbankens ordninger.

Kommunen har lyktes langt på vei. I 2008 kjøpte 7 familier egen bolig. I 2009 hadde 12 flyktningfamilier fått finansieringstilbud for

å gjøre det samme (før 15.10.2009).³⁶ Flere av flyktningene har kjøpt bolig i løpet av kort tid, helt ned til 2 år etter bosetting. I en annen kommune ønsket de boligansvarlige at flyktningene kunne få kjøpe den boligen de bodde i, når de leide en borettslagsleilighet som kommunen eide. Men, organiseringen av de kommunalt eide boligene i kommunen gjorde dette vanskelig. Kommuner har erfaring for at når folk får kjøpe eget hus, stiger interessen for å ta vare på det. Flyktningene får dessuten del i prisstigning og formuesøkning på lik linje med andre, så lenge det er et stigende marked. De er også 'herrer i eget hus' og kan velge å bli boende eller flytte.

5.4.9 Rammebetingelser som påvirker kommunenes tilgang til boliger til flyktninger

De ni casekommunene i feltstudien rapporterer alle at de har for få boliger til å løse boligsosiale oppgaver, inkludert det å bosette flyktninger. Den samme situasjonen er antakelig gjeldende i de fleste andre kommuner. Over har vi drøftet noen muligheter kommunene har for å styrke sin posisjon i det private leiemarkedet. Kommunene utformer egen boligpolitikk innenfor rammene av den nasjonale boligpolitikken. Det er opp til kommunene om de for eksempel foretrekker å eie alle kommunalt disponerte boliger, eller leie inn fra det private markedet. Kommunene styrer også selv hvor aktivt de vil utnytte de boligsosiale virkemidlene til Husbanken i kommunens boligarbeid.

Nasjonal boligpolitikk

Rammen for kommunenes boligpolitikk er den nasjonale boligpolitikken (St.meld. nr. 23. (2003-2004)). Målet i den nasjonale boligpolitikken er at alle skal kunne bo godt og trygt og at flest mulig skal være selvhjulpne. Det har vært og er fortsatt et mål at dette skal skje ved at flest mulig eier egen bolig. Dette skal oppnås ved å tilrettelegge for et velfungerende boligmarked. Sagt på en annen måte betyr det at hovedvirkemidlet i boligpolitikken er tilbud og etterspørsel. Statens hovedvirkemiddel for å lykkes med at folk flest skal bo godt og trygt i egen bolig har vært rentepolitikken. Hensikten med Husbankens mange andre

³⁶ Ålesund kommune. Revidert Boligsosial handlingsplan 2009-2015.

økonomiske virkemidler er å korrigere markedet for å bidra til at vanskeligstilte, inkludert flyktninger, kan bo godt og trygt.

Husbankens boligsosiale virkemidler

Bosetting av flyktninger i kommunene er en løpende oppgave som gjentar seg år etter år med noe svingninger i antall. Det som varierer er hvor flyktningene kommer fra og variasjon i type flyktninghushold som skal bosettes. I 2010 er hovedkategoriene familier, enslige, for det meste menn, og enslige mindreårige. Husbanken kan bidra med støtte til anskaffelse av boliger til bosetting av flyktninger og bostøtte til høye boutgifter. Et par av kommunene var opptatt av dette og hadde tett samarbeid med Husbanken for å skaffe boliger til enslige mindreårige og andre flyktninger. Husbanken kunne dekke inntil 40 prosent av kostnadene med tilskudd. Det ble opplevd som god støtte.

Fra driftsoperatørsiden kom det frem klare oppfatninger av hvordan en del kommuner (mis)skjøtter sin boligsosiale rolle. Med Husbankens ordninger ble det hevdet at det meste lå til rette for at kommunene kunne følge opp vanskeligstilte med tilfredsstillende boligløsninger.

Lov om offentlige anskaffelser

I debatten om kommunenes muligheter for innleie av boliger fra det private markedet til bosetting av flyktninger, har det vært stilt spørsmål ved om lov om offentlige anskaffelser vanskeliggjør dette.³⁷

Som hovedregel er leiekontrakter unntatt fra lov om offentlige anskaffelser (§ 1-3 annet ledd bokstav b). Noe av årsaken til at leie og erverv av eksisterende bygninger eller fast eiendom er unntatt, er at anskaffelsen som regel vil være avhengig av geografisk plassering. Da berøres ikke grenseoverskridende handel. Innleie av boliger til flyktninger i en konkret kommune vil være geografisk bestemt og er således unndratt lovens virkeområde.

Spørsmålet om innleie er unndratt lov om offentlige anskaffelser, må likevel vurderes etter formålet med leiekontrakten. For et nybygg vil det være vesentlig at avtalen ikke gir kommunen opsjon

³⁷ Avsnittet bygger på Veiledning til lov om offentlige anskaffelser og samtale med fagkonsulent Øydis Dale i Oslo kommune.

til kjøp etter endt leieavtale, at kommunen har liten påvirkning på byggeprosessen og ingen form for risiko med oppføring av bygget. Det motsatte kan tolkes som en bygge- og anleggskontrakt og vil da omfattes av loven.

Selv om innleie av boliger som hovedregel er unndratt lov om offentlige anskaffelser, skal alle anskaffelser følge grunnleggende krav til anskaffelser (§ 5). Det dreier seg om krav til konkurranse, god forretningsskikk, forholdsmessighet, likebehandling av leverandører, forutberegnlighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet.

Kravet om konkurranse og likebehandling krever at kommunene annonserer, eller på annen måte forholder seg åpent i markedet. Dersom kommunen skal kjøpe eller leie boliger med tilskudd fra Husbanken blir dette vesentlig, da tilskuddet betyr en statlig subsidiering som begunstiger utleier økonomisk.³⁸ Utleier kan tilbys grunnlån til kjøp, utbygging eller utbedring av boligene. Tilskudd som gir lavere kostnader for utleier vil innebære lavere husleier for kommunen/ leietakerne. Tilskuddsfinansiering forutsetter at det inngås en langsiktig avtale mellom utleier og kommunen, f.eks. på 20 år. Med denne type avtaler kan kommunen leie inn og fremleie boligene til sine brukere. Dette betyr at det er kommunen som står som leietaker overfor utleier. Leietakerne har kontrakt med kommunen.

Et annet alternativ er å inngå tilvisningsavtale mellom utleier og kommunen. Det betyr at kommunen tilviser boligsøkere til utleier, og at kontrakt inngås mellom utleier og boligsøker direkte. I slike tilfelle kan kommunen stille garanti for depositum på vegne av leietaker.

Som nevnt i forrige avsnitt kan kommuner også sikre boliger til flyktninger ved selv å benytte Husbankens lån og tilskudd. På den måten kan kommunen bygge nytt, kjøpe eller oppgradere enkeltboliger eller hele boligbygg for å bosette flyktninger.

Loven er ikke til hinder for kommunal innleie av boliger til flyktninger og vanskeligstilte, enten dette gjelder innleie av store bygg med flere boliger eller enkeltboliger. Loven skal imidlertid

³⁸ Tilskudd fra Husbanken til anskaffelse av boliger til flyktninger er et rente og avdragsfritt lån som er nedskrevet etter 20 år.

sikre konkurranse og likebehandling av tilbyderne. Det betyr at boliger skal leies inn via markedet, f.eks. ved at kommunen avretter etter boliger. Da har alle tilbydere mulighet til å melde sin interesse. Ingen av de utvalgte kommunene som er intervjuet i undersøkelsen har trukket frem lov om offentlige anskaffelser som hindring for kommunen ved innleie av boliger.

5.5 Konsekvenser for nabolag og lokalsamfunn

Asylmottak er institusjoner som kan vekke både motstand og solidaritetsengasjement. De etableres i et lokalsamfunn, men har egentlig ingen lokale oppgaver. Ved etablering av enkelte av de nyetablerte casemottakene var det lokal motstand ved oppstart. Et sted var det mye motstand, men få kom da det ble invitert til folkemøte. Noen steder har det også vært motstand knyttet til hybelbygg.

I surveyen til alle mottakene kommer det frem at et av tre mottak har opplevd konflikter mellom mottaket og lokalsamfunnet. Konflikter som rapporteres handler om rasisme og innvandrings skepsis. Personer i lokalsamfunnet, særlig unge gutter, har trakassert eller opptrådt truende overfor asylsøkerne. Andre eksempler handler om at asylsøkere har nasket i butikker og lignende. Det har også vært klager på støy i sommerhalvåret knyttet til besøk og musikk. Likevel, de fleste mottakene, nesten to av tre mener at det ikke har vært lokale konflikter knyttet til mottaket.

I casemottakene kommer det frem at holdningene lokalt stort sett har snudd ettersom mottaket har vært etablert i noe tid. En årsak er antakelig at de desentraliserte mottakene er nærmest usynlige og at beboerne gjør lite av seg. Mottaksadministrasjonene har minimale eller ingen skilt som opplyser om mottaket. Og, boligene er som nevnt spredd rundt i kommunen i alminnelige boligområder.

UDI har målsettinger overfor mottakene om samarbeid med lokale instanser (RS 2008-054). Som del av mottaksdriften er det krav om kontakt og informasjon til nærmiljøet. Dette innebærer at mottakene skal sikre at naboer og næringsliv som blir berørt av

mottaket skal få god informasjon om forhold som angår dem. Dessuten skal mottaket være en pådriver i holdningsskapende arbeid gjennom et godt samarbeid med skoler, frivillige lag, organisasjoner og ressurspersoner. Mottaket skal også legge til rette for at beboerne kan være aktive deltakere og premissleverandører av informasjon og kontakt med nærmiljøet.

Vi skal trekkes frem to dimensjoner som påvirker mottakenes kontakt med nærmiljøet. Det handler om mottakets kontakt med og oppfølging av lokale institusjoner, og om asylsøkernes kontakt med lokalbefolkningen. For å ta det siste først. Fra casemottak som har relativt lang fartstid kommer det frem at lokalbefolkningen som enkeltpersoner har mistet noe av interessen for å bli kjent med asylsøkere. Det kommer også frem i surveyen til alle mottakene. Den viktigste grunnen som nevnes er at asylsøkerne er i kommunen midlertidig, og ingen vet når de skal reise. For lokalbefolkningen er det slitsomt å stadig inngå i nye relasjoner som plutselig blir brutt. Samtidig kommer det frem at naboforholdene stort sett er uproblematisk. En del av casemottakene vil ikke opplyse naboer om at det flytter inn asylsøkere. Mottakene mener det kan bidra til stigmatisering. Deres erfaring er at asylsøkerne likevel kommer i snakk med naboer. Ved klager på søppel eller musikk, tar de fleste mottakene dette opp med en gang. I noen av mottakene, og spesielt der hvor det er bofellesskap for menn, har mennene blitt oppfordret til å utvikle gode naboforhold. I praksis har det betydd at asylsøkere har måkt og klippet plen for eldre naboer, noen har hjulpet til med ved og noen har blitt invitert inn på kaffe.

Når det gjelder mottakene som institusjon er bildet annerledes. Her handler det om at mottakene etablerer mer varige kontakter og samarbeidsforhold som kan bidra til mer åpenhet og lokal kunnskap om mottak og asylsøkere. En av mottakslederne i et av casene formulerte seg slik:

Vi må bygge stein på stein og det kan ta noe tid. Vi må møte de lokale institusjonene vi ønsker å samarbeide med – hva kan vi tilby og hva kan de tilby? Hvordan kan vi få gjensidig glede og nytte av hverandre?

I surveyen til alle mottakene kommer det frem at flere mottak har etablert samarbeid med et bredt spekter av lokale aktører i tillegg til kommunen. Røde Kors og Redd barna er populære. Det er også

frivillighetssentralene. Andre typer organisasjoner som trekkes frem er kor, lokale musikere, idrettsorganisasjoner, husflidslag m.m. Dessuten samarbeider noen med lokale organisasjoner med fokus på natur, kultur og helse. Fra casemottakene vet vi at også lokale høyskoler er aktuelle samarbeidspartnere. Et sted arrangerer for eksempel friluftslinja vinterferie aktiviteter for barna i mottaket, hver dag i ferien.

I et par av casemottakene er det tatt initiativ til årlige folkemøter. Her er ideen å informere lokalbefolkningen og politikerne om det å være asylsøker og hvordan det er å bo i mottak. Denne typen møter gir en arena hvor lokalbefolkningen og asylsøkere kan møte hverandre, snakke sammen og spørre om det de lurer på. I et av casemottakene kom det frem at de skulle lage utstilling. Utstillingen skal vise sorg, venting og hvordan det er å bo i mottak. Utstillingen skal sendes rundt i distriktet. Mottaket skal også samarbeide med skoleklasser. Asylsøkerne som kommer fra 30 forskjellige land skal fortelle om landene sine. Selv om de har flyktet, mente mottaksleder at det var viktig at asylsøkerne, for seg selv, for hverandre og for skoleklasser, fikk anledning til å fortelle om landet sitt og hvorfor de flyktet. På den måten kan de bl.a. bidra til å styrke egen selvaktelse og de ansattes, andre asylsøkeres og elevenes kompetanse om utvalgte land og konfliktsituasjoner i verden. Mottaksleder hadde også forventninger til at denne type ”heimkunnskap” kunne virke positivt for dem som får avslag på søknad om opphold og skal returnere til opphavslandet.

Flere av casemottakene mente det var viktig å ha kontakt med kirkesamfunnene. Uavhengig av hva man tror på, ble det fremhevet at kirken var en viktig arena for å bygge bro mellom kristne og muslimer. Kirken var et sted asylsøkere og lokalbefolkningen kunne bli kjent på vennskapelig basis. Flere steder deltok asylsøkere aktivt i ulike kirkesamfunn. Noen var med i kor. For mange var kirkesamfunn og menigheter opplagt en port inn i det norske samfunnet og en måte å få komme inn i en norsk omgangskrets.

Deltakelse i lokale dugnader var en annen inngang til å få del i norske verdier. Samtidig bidro asylsøkerne til å løse lokale oppgaver. På noen steder deltok mottaket i dugnader for vedlikehold av lokale kulturminner og parker. Asylsøkerne fikk opplæring, verneutstyr ved behov og mat. Et annet treffpunkt i

lokalsamfunnene var deltakelse i den lokale supporterklubben til fotballaget. Asylsøkerne var sammen med de andre supporterne, lærte ropene, fikk utstyr og ryddet stadion etter kamp.

I Norge kan det være vanskelig å komme i kontakt med folk en ikke kjenner hvis det ikke er en anledning. Organiserte treffpunkter mellom asylsøkere og lokalsamfunn kan derfor legge til rette for at folk kommer i snakk. En av casekommunene uttrykte det slik:

Det er mye velvilje i den norske befolkningen, men samtidig stor usikkerhet i å vite hvordan en skal gå frem.

Dugnader og andre aktiviteter i lokalsamfunnene som asylsøkerne kan delta i, blir på den måten treffpunkter med alminnelige nordmenn, på alminnelige aktiviteter.

Disse og lignende aktiviteter er på mange måter en vinn-vinn situasjon for mottakene og asylsøkerne på den ene siden, og lokalsamfunnene på den andre siden. Asylsøkerne får anledning til å delta på lokale arenaer sammen med lokalbefolkningen. Mottakene og asylsøkerne opparbeider tillit og goodwill, og de lokale institusjonene får gjennomført oppgaver, får flere deltakere/medlemmer og utvidet aktivitet.

En konsekvens av godt forhold mellom asylmottak, asylsøkere lokalbefolkning og lokalsamfunn er at asylsøkere som skal bosettes ønsker å fortsette å bo i kommunen. Det er et uttrykk for at de har opparbeidet noen relasjoner, noe kjennskap til stedet og for at de trives.

5.5.1 På vei mot et mer flerkulturelt samfunn lokalt

I små kommuner med få innvandrere betyr asylmottak at det blir flere synlige innvandrere på stedet. I store kommuner utgjør asylsøkerne så få at de ikke legges merke til. I bybildet inngår de i innvandrerbefolkningen.

Fra småkommunene i utvalget har det kommet frem forskjellige reaksjoner på endringer i den lokale befolkningssammensetningen. Det dreier seg om konkrete hverdagslivserfaringer. Et eksempel er at etnisk norske foreldre har etterlyst barnefamilier med flyktningsbakgrunn som naboer. Dette kan tolkes som et uttrykk

for solidaritetsengasjement. Som nevnt har det noen steder vært trakasseringer og rasistiske holdninger og handlinger, i mottakenes etableringsperiode. Noen steder er dette anmeldt til politiet. Et annet eksempel dreier seg om etnisk norske foreldre som har reagert negativt på at det blir barn i barnehager, skoleklasser og på SFO med etnisk minoritetsbakgrunn. Foreldrene har også reagert negativt på at barna deres må forholde seg til ansatte med minoritetsbakgrunn. Kommunene har møtt slike synspunkter med informasjon, men har ikke akseptert at slike syn skal påvirke kommunal praksis. Et sted startet kommunen flerkulturell gruppe etter rasistiske hendelser. Det har ført til kommunenes innbyggere nå stort sett er positive til mottaket og beboerne der. Lokale endringer i utdanningsinstitusjoner, arbeids- og fritidsliv som følge av asylmottak og bosetting av flyktninger, bidrar dermed til at lokalbefolkningen får nye erfaringer og til at holdninger til og reaksjoner på innvandring kan komme opp til overflaten og bli debattert. Både erfaringer med hverdagsrasisme og positiv integrering har kommet frem, gjerne i de samme kommunene.

Desentraliserte mottak bidrar til å synliggjøre og alminneliggjøre flyktninger og asylsøkere som leietakere i boligmarkedet, i følge en av driftsoperatørene. Som vist i avsnitt 5.1 mente tre av fire mottak at deres kommune var positiv til bosetting av flyktninger. Dersom det henger sammen med positiv opplevelse av mottakene, blir mottakenes rolle og asylsøkernes deltakelse lokalt sentralt. Fra forskning om flerkulturelle bomiljø vet vi at samkvem og uforpliktende omgang mellom innfødte og innflyttere med innvandrerbakgrunn kan bidra til å bygge ned skepsis og bygge opp tillit og positiv interesse (Ganapathy og Søholt 2000). Mottakenes evne til å spille på lag med og komme i inngrep med lokalsamfunnet kan derfor påvirke hva slags holdninger som utvikles lokalt. Mottakene har på den måten en samfunnsoppgave utover primær oppgaven som er å skaffe asylsøkere et tilfredsstillende opphold i mottaket.

Mottak og bosetting av flyktninger medfører flere arbeidsplasser i kommunene og større behov for kommunale tjenester. Over noe tid betyr det også at flyktningene tar del i det lokale arbeidsmarkedet. Med bosetting av flyktninger følger integreringstilskudd til kommunen, etablering av ny næringsvirksomhet slik som matvarebutikker, restauranter, tolketjenester m.m. En av casekommunene har gjennomført et

flyktningregnskap. Over en periode på fem år går regnskapet med nesten 5 millioner i pluss.³⁹ En kultur- og nærings sjef i en av casekommunene ble referert til å ha sagt at asylmottak er bra for kommunene. I følge informanten mente kultur- og nærings sjefen at kommuner som er inkluderende og åpne for nye ting og ideer, legger grunnlag for nytenkning og at det kan skje noe. En annen la vekt på at det viktigste var at asylsøkerne bidro til å skape et mer mangfoldig, flerkulturelt samfunn lokalt. Dette eksemplifiseres i en av de andre casekommunene, som i 2005 fikk hedersnemninga *Internasjonal kommune* av Fredskorpset og Kommunenes sentralforbund. På kommunens nettsider fortelles det at kommunen pr. 1.1.2009 hadde 454 folkeregistrerte innbyggere med innvandrerbakgrunn. I tillegg har kommunen rundt 140 utenlandske studenter hvert år og asylsøkere. I følge kommunen gjør dette kommunen til et av de mest internasjonale og multikulturelle samfunnene i regionen.⁴⁰

³⁹ Flyktningregnskap for Ulstein kommune.

⁴⁰ Poenget understrekes av Vinje og Vadsø kommune i en artikkel i Nationen. Her ble asylmottak og bosetting fremstilt som en lokal berikelse som førte til mer spennende og inkluderende kommuner (Nationen 17.07.2009).

6 Konklusjoner og konsekvenser

UDI, IMDi og Husbanken gikk sammen om dette oppdraget for å få mer kunnskap om eventuell sammenheng mellom desentraliserte mottak, bosetting og integrering av flyktninger. Dette har vi undersøkt ved å ta for oss de ulike aktørgruppene som er involvert i mottak og bosetting av flyktninger: asylsøkere, bosatte flyktninger, mottaksansatte, driftsoperatører, kommuneansatte og UDI's og IMDi's regionkontorer. Hver for seg har disse aktørene synspunkter og erfaringer knyttet til vilkår for og levekår i desentraliserte mottak, integrering og kommunenes handlingsrom for bosetting av flyktninger.

I dette siste kapitelet skal vi oppsummere hovedfunn og trekke frem hvor det er sammenfallende og motstridende interesser mellom de ulike aktørene. Vi vil også trekke frem hva som er erfart som vilkår for suksess ved drift av desentraliserte mottak og kommuners bosetting av flyktninger.

6.1 Hovedfunn – konsekvenser for lokale boligmarkeder og kommunenes boligsosiale arbeid

Bosetting av flyktninger er på mange måter en nasjonal oppgave. Det følger av asylpolitikken, ved at personer som søker beskyttelse får innvilget oppholdstillatelse. Oppholdstillatelsen gjør imidlertid flyktningen til en kommunal oppgave fordi flyktningene som alle andre må bo i en kommune. Siden 1998 har det kommet 143 000

flyktninger til Norge.⁴¹ Det er lite som tyder på at konfliktnivået i verden reduseres slik at flyktningstrømmen blir betydelig mindre. Vilkårene for innvilgelse av opphold kan imidlertid regulere hvor mange som får innvilget oppholdstillatelse. Uansett regler, må en regne med at behovet for å bosette flyktninger vil vedvare. Det er en løpende oppgave for kommunene som gjentar seg år etter år. Bosetting av flyktninger kommer i tillegg til andre boligsosiale oppgaver og bør derfor håndteres som del av en styrt kommunal boligpolitikk. Oppgavens langsiktighet og omfang tilsier at den kan være vanskelig å løse med årlige skippertak.

Bosetting av flyktninger handler ikke bare om å skaffe en bolig ved førstegangsbosetting, men å bidra til at flyktningen kommer seg videre og blir i stand til å ta ansvar for eget liv og egen boligsituasjon. Jo raskere flyktningen blir i stand til å ta ansvar for egen boligsituasjon, jo bedre vil det være for kommunenes kapasitet i det boligsosiale arbeidet. Helhetlig og tilpasset innsats overfor nybosatte flyktninger kan derfor være gunstig for både kommunene og flyktningene.

Desentraliserte asylmottak består av flere boliger, lokalisert på forskjellige steder, fortrinnsvis i gangavstand til en mottaksadministrasjon i et lokalsamfunn. Omtrent halvparten av alle mottak består av en blanding av desentraliserte boliger og mer sentraliserte innkvarteringsløsninger. Et av fire mottak innkvarterer alle beboerne i desentraliserte boliger, mens et av tre mottak er sentraliserte eller mer institusjonslignende.

Driftsoperatørene kan enten eie boligene, eller mer vanlig, leie inn boliger lokalt. Dette må gjøres innenfor UDI's rammer for mottaksdrift og innenfor rammene for boligpolitikken som er marked, regulert av tilbud og etterspørsel.

Personer som får innvilget oppholdstillatelse bosettes i hele Norge. I den store sammenhengen blir problemstillingen om hvorvidt desentraliserte mottak vanskeliggjør kommunenes bosettingsarbeid

⁴¹ Begrepet 'Person med flyktningbakgrunn' bruker en her om personer som har kommet til Norge av fluktgrunner og fått oppholdstillatelse og familieinnvandrede til disse. Også de som opprinnelig kom av andre grunner, men senere har fått en flyktningtillatelse, er telt med, SSB.

et *lite* problem. I 2009 var det 154 asylmottak i 108 av 430 kommuner. Bare 26 prosent mottakene var helt desentralisert, mens 46 prosent av mottakene hadde inntil halvparten av plassene til innkvartering i desentraliserte boliger. Resten av mottakene har ingen eller under halvparten av plassene i desentraliserte boliger og skaper således små utfordringer for kommunenes muligheter i de lokale leiemarkedene. I tre av fire kommuner finnes det verken desentralisert eller sentralisert mottak. Disse kommunenes bosettingsvilje og evne har derfor ingen sammenheng med eventuelt asylmottak i kommunen.

Relativt sett er det få kommuner med desentraliserte asylmottak. Likevel er erfaringene fra disse mottakene og kommunene hvor mottakene ligger av stor betydning for UDIs, IMDIs, Husbankens og kommunenes videre arbeid med asylmottak og bosetting av flyktninger.

Desentraliserte mottak er egnet til å møte svingninger i asylankomster. Mottakene må imidlertid ha et visst antall plasser for å kunne drive lønnsomt. For å kunne redusere antall plasser må derfor mottaket tidligere ha hatt flere plasser enn det som er økonomisk nødvendig. For å tilfredsstille muligheter for et dynamisk mottakssystem, kunne en derfor ideelt tenke seg færre mottak med flere plasser, enn mange mottak med akkurat nok plasser. Geografisk spredning av mottak og lokale forhold kan imidlertid gjøre dette vanskelig.

En del av oppdraget har bestått i å undersøke ev. effekter av desentraliserte mottak i lokale leiemarkeder. I store kommuner merkes det ikke at mottak er aktive i leiemarkedet. Til det blir innleie av 20 – 30 boliger for smått. Også en liten kommune mente at mottakets virksomhet var for begrenset til å utgjøre noen konkurranse for kommunen.

I små kommuner og i kommuner i pressområder kan imidlertid desentraliserte mottak medføre at kommunene opplever økt konkurranse i det lokale boligmarkedet. Vi finner at kommunenes opplevelse av økt konkurranse i det lokale leiemarkedet påvirkes av flere forhold. Andelen flyktninger som får hjelp av kommunen, sammenlignet med andre grupper virker inn. Der hvor bosetting av flyktninger bare utgjør en liten andel av de vanskeligstilte som kommunen bistår med bolig, betyr det at det er mange andre som også får hjelp. Jo mer kommunen er avhengig av det lokale

leiemarkedet for å skaffe boliger til vanskeligstilte, jo mer kan kommunen oppleve at mottaket fortrenger kommunen i kampen om leieboligene. Hvorvidt dette er riktig er usikkert. Andre forhold kan spille inn. Arbeidsinnvandrere, bedrifter og studenter er andre grupper leiesøkere som kan bli foretrukket som leietaker for kommunen.

Neste spørsmål er om mottak og kommuner er på jakt etter de samme boligene i de lokale leiemarkedene. Erfaringene fra de ni casekommunene viser ulike mønstre med forskjellige konsekvenser. Et mønster er at en del mottak hevder å leie inn boliger av høyere boligstandard enn kommunene. Motsatt hevder andre kommuner at kommunen har høyere standard enn mottakene. Mange av disse kommunene bosetter flyktninger kun i kommunalt eide boliger. I det første tilfellet vil mottak og kommunen være på jakt etter boliger av ulik standard i det samme lokale leiemarkedet. Det inviterer ikke til konkurranse. I det andre tilfellet foretrekker kommunen å bosette flyktninger i kommunalt eide boliger. Kommunen benytter i liten grad det lokale, private leiemarkedet og kommer således ikke i konkurranse med mottaket.

Der hvor mottak og kommune er på jakt etter samme type boliger i det samme lokale leiemarkedet, i kommuner med et lite utleiemarked, kan det oppstå konkurranse. Dette gjelder der hvor kommunens strategi er å leie inn boliger fra det private leiemarkedet for å bistå vanskeligstilte med bolig, inkludert flyktninger. Dersom kommunen opplever at innleie er vanskelig, kan kommunen hevde at det er mottaket som bidrar til dette. Casekommunenes erfaringer er at driftoperatørene har bedre betingelser for å håndtere den lokale konkurransen. I følge kommunene kan driftoperatørene betale mer, og de kan tilby utleierne en pakke bestående av ryddige kontraktsforhold og oppgjør kombinert med oppfølging av boliger og beboere. I utvalget er det eksempler på kommuner som tilbyr lignede pakker som driftoperatørene. Disse kommunene mener likevel at driftoperatørene noen ganger blir foretrukket p.g.a. større betalingssevne og, i et par tilfelle, større pågåenhet overfor utleiere.

Til tross for opplevd vanskelig tilgjengelighet i det private leiemarkedet, har syv av ni kommuner i utvalget bosatt *flere* flyktninger i 2009 enn i 2008. Alle kommunene med nyetablerte, desentraliserte mottak har bosatt flere i 2009 enn 2008. Bare *én* av

de ni casekommune har likevel oppnådd sitt bosettingsmål for 2009. Det tyder på at kommunene har problemer med å skaffe nok boliger i det eksisterende lokale boligmarkedet. Det kan skyldes at det finnes for få relevante boliger lokalt, at det er for dyrt, eller at kommunen blir vurdert som en lite attraktiv leietaker.

Vi har analysert Leiemarkedsundersøkelsen for å undersøke om asylmottak i en kommune fører til økte leiepriser, sammenlignet med tilsvarende kommuner. Vi har foreløpig ikke statistisk sikkerhet for å si at mottak påvirker leienivået.

Kommunene kan selv utvide sitt handlingsrom for å bosette flyktninger. Noen har lyktes med dette. De bruker Husbanken aktivt for å skaffe flere boliger til bosetting og de jobber aktivt med gjennomstrømning i kommunale boliger. Et kjennetegn ved kommuner hvor dette fungerer bra, er at de har jobbet systematisk for å utvikle metoder som bidrar til at nybosatte flyktninger raskt får jobb og dermed muligheter for egen bolig. I løpet av få år etter bosetting kjøper flyktninger egen bolig, ofte med bistand fra Husbanken. Kommunen får ledige boliger til å bosette nye flyktninger og flyktningene har tatt første steg for å bli strukturelt integrert i boligmarkedet.⁴²

6.2 Hovedfunn - levekår i desentraliserte mottak – en vei til integrasjon

Et statlig mottak er ment å tilby et normalt bosted for personer som befinner seg i en unormal livssituasjon. Personer som kommer til landet og søker asyl, befinner seg i ventetiden i en overgangsfase, hvor de verken er en del av samfunnet de kom fra eller det samfunnet de har forventninger om å bli en del av. I denne fasen skal den enkelte få dekket nødvendige fysiske behov, knyttet til mat og klær, behovet for sikkerhet og trygghet, samt mer sosiale behov.

⁴² Strukturelt integrert i boligmarkedet betyr at husstanden disponerer boligen på en måte som er alminnelig i samfunnet. Fordi Norge er et eierland betyr dette vanligvis at man kjøper egen bolig, bygger opp boligformue og kan bestemme selv om man vil bo eller flytte.

Asylsøkerne får et basisbeløp fra staten som skal dekke utgifter til mat, klær, nødvendige utgifter til lege, transport osv. Mottakene tilbyr nøkterne boliger, samt en innføring, i den grad det er nødvendig, om det å bo i Norge. Mottakene legger også til rette for at beboerne får den språkundervisning de har rett på, samt at det enten formidles eller settes i gang et sett av aktiviteter for å lette den sosiale siden ved hverdagen i mottakene.

Erfaringene er at mottakene gir en relativt trygg ramme rundt dekking av den enkeltes grunnleggende behov for de fire dimensjonene ved levekår, *behov, ressurs, opplevelse og handling*. De aller fleste av beboerne vi har intervjuet i casemottakene er da også fornøyde med det som tilbys på de mest grunnleggende områdene. Sikringen av beboernes fysiske behov for mat og klær vil ikke være påvirket av hvorvidt den enkelte bor i sentralisert eller desentralisert i mottak. Hvorvidt opplevelsen av sikkerhet og trygghet varierer med om asylsøkerne bor i desentralisert eller sentralisert mottak gir ikke denne undersøkelsen svar på.

Ser vi levekår i et ressursperspektiv, vurdert ved den enkeltes livserfaring og -innstilling, opparbeidete ferdigheter og utdanning, vil beboere bli mer nullstilt i mottakssituasjonen i forhold til tidligere liv. Denne type individuelle ressurser vil allikevel kunne være relevant for den enkeltes opplevelse av og evne til å ta til seg de ulike tiltakene i mottakssituasjonen. Beboere i mottak har tilgang til et helt sett av aktiviteter innenfor bl.a. sport, friluftsliv, kulturelle aktiviteter, kvinnegrupper, mannegrupper, organisert enten innenfor mottaket eller i samfunnet for øvrig. Disse tiltakene vil kunne rette seg både mot den enkeltes sosiale behov for fellesskap og vennskap, samt kunne gi kompetanse og avkopling til å håndtere en vanskelig ventetid. Slik det fremkommer i vår studie er beboerne som intervjues også relativt fornøyd med aktivitetstilbudet, selv om det etterlyses flere aktiviteter og mer kontinuerlige ting å delta i. Mange vektlegger behovet for adspredelse, bl.a. for å slippe unna vonde tanker. Vår undersøkelse tyder på at personer har ulik interesse av og ulikt utbytte av aktiviteter og tiltak i mottakene. Det er sannsynlig at beboere i desentraliserte mottak deltar mer i aktiviteter i nærmiljøet enn beboere på sentraliserte mottak. I sentraliserte mottak vil aktivitetene *i mottaket* stå mer sentralt.

Norskopplæring er utvilsomt det mest populære tiltaket i mottakstiden. Det er også viktig for å styrke livskvaliteten og sikre gode levekår både på kort og lang sikt. I et myndiggjøringsperspektiv opplever de aller fleste vi har intervjuet at deres muligheter til å få innflytelse over egen situasjon styrkes ved å delta aktivt i språkundervisningen. Norskundervisning oppleves som meningsfylt for det endelige målet om å bli bosatt og få en fremtid i Norge. Aktiviteter som kvalifiserer for bosetting, synes å virke motiverende blant beboerne.

Det er her verdt å merke seg at ikke alle kommuner følger opp ansvaret for skolegang for barn og helsesjekk. 12 prosent av mottakene i surveyen svarer at barn i mottaket ikke får skoletilbud. 10 prosent av mottakene svarer at asylsøkerne ikke har fått tilbud om legesjekk. Gitt at dette er lovpålagte plikter for kommunene, og av særdeles stor betydning for dem det gjelder, er det viktig at dette følges opp.

Når det gjelder deltakelse er det forskjeller mellom menn og kvinner. Menn deltar noe mer i ulike aktiviteter, slik mottaksansatte opplever det, om enn ikke i matlaging. Her kan det være relevant å trekke inn den endring i rollebilde et mottaksopphold har for kanskje særlig menn, men også for kvinner.

Mange menn i mottak kommer fra aktive roller, som familiefar, kanskje i storfamilien, arbeid og samfunnet forøvrig. Som asylsøkere likestilles formelt kvinner og menn. For begge kjønn innebærer mottakslivet en passivisering. Beboerne gis i liten grad mulighet til å brødfø eg selv, men de blir tilbudt forskjellige tiltak av mottaket, med mindre de selv bidrar til å utvikle egne aktiviteter. Dette er en dramatisk rollereise i et levekårsperspektiv. Selv om dette ikke er tematisert her, er dette viktig å ta med når vi vurderer levekår for beboere i mottak i et opplevelsesperspektiv. Denne rollereisen kan fremstå som mer dramatisk for menn enn for kvinner. Mens kvinner som befinner seg i en familiesituasjon kan videreføre oppgaver knyttet til omsorg for familien, mister mannen sin forsørgerrolle. Endringene i menns livsvilkår kan med andre ord antas å være mer fundamental enn mange kvinners, i selve mottakssituasjon, selv om også kvinner som kommer alene og kan ha opplevelser på linje med menn.

Ser vi på spørsmålet om å sikre gode levekår via egenhandling, for eksempel via deltakelse både i språkopplæring og på ulike sosiale arenaer, viser studien at mange av beboerne er til dels veldig aktive. Mange ønsker å komme i gang med sitt eget liv, i stedet for å innta en mer passiv rolle i mottakssituasjonen. Noen har også forventninger om sending av penger til familie i hjemlandet eller i andre flyktningleire i verden. Bare én av beboerne i casemottakene bekreftet at dette ble gjort. De andre hadde ikke økonomiske muligheter til det.

Halvparten av alle som bor i mottak bor i desentraliserte løsninger. Det typiske er at de som bor desentralisert enten bor i familieboliger eller i kjønnsdelte bofellesskap i boliger i ordinære boligområder. Bosituasjonen i desentraliserte mottak kan bidra til å styrke opplevelsen av seg selv som en aktiv part ved at en kan bidra til å bedre egne levekår. Bosituasjonen kan også bidra til å lette handlingsmulighetene for den enkelte til både å delta i, men også finne frem til og bli inkludert i, ulike sosiale aktiviteter lokalt. Dette inkluderer også mulighetene som ligger i å bli en mer naturlig deltaker i et normalt nabolag. I sum kan dette styrke opplevelsen av mestring i et nytt land, og virke kvalifiserende for en ev. nyetableringsprosess i Norge.

På den andre siden må også personer i sentraliserte mottak selv håndtere mange av de samme praktiske gjøremålene som personer i desentraliserte boliger, samtidig som de utfordres på samarbeid rundt dagliglivets rutiner. Dette vil også i aller høyeste grad være relevant for å skape gode levekår for seg og sine gjennom egen handling.

Læring fra mottaksperioden

Asylsøkere i mottak sluses inn i et informasjons- og opplæringssystem. Asylsøkere i desentraliserte mottak må dessuten ta et omfattende ansvar for egen livssituasjon. Som vist over kan det styrke den enkeltes mestrings- og handlingsevne. Et annet formål er at erfaringen med å ta ansvar for seg selv og delta i samfunnet skal gi en integreringsgevinst for dem som får opphold og skal bosettes. Erfaringene fra casene viser at dette i stor grad skjer. De bosatte flyktingene hadde opparbeidet bokompetanse og hadde gjennom praksis i mottak fått innføring i renhold, brannsikkerhet, fuktskader, lufting, søppelhåndtering og bruk av strøm m.m. Det var lagt et grunnlag som kunne følges opp ved

bosetting. Streng husholdering i mottakene hadde for noen lagt grunnlag for å lage husholdsbudsjett og å klare flere utgifter ved bosetting.

Asylsøkerne i casemottakene etterlyste lettere tilgang til internett. De bosatte bekreftet nytten av dette ved at bruk av internett var nødvendig for å håndtere mange av hverdagslivets alminnelige gjøremål.

I mottakene blir asylsøkerne eksponert for norsk fritids- og organisasjonsliv. De bosattes fortellinger ga inntrykk av at erfaringen fra mottak ble videreført. Deres fritidsliv bygget videre på hva de hadde fått kjennskap til i mottakene.

En kunne tro at det å få egen bolig var det viktigste ved bosetting. For familier som hadde bodd i desentralisert mottak var ikke nedringen så stor. De hadde egen bolig i mottaket også. Forandringen var større for enslige som hadde bodd i bofellesskap. For dem bidro bosetting til langt mer privatliv og ro enn på mottaket.

Den *største forandringen* for de som ble bosatt var ikke det å få egen bolig, men at oppholdstillatelsen ga muligheter for å ha og skape seg et nytt liv. Det ga selvtillit, inspirasjon til å handle og en følelse av mulighet til å eie framtida. I følge informantene bidro undervisning og deltakelse i introduksjonsprogrammet til å gjøre egen fremtid mulig. På det praktiske planet bidro forventningene til oppmøte og deltakelse til kvalifisering til alminnelig samfunnsdeltakelse i Norge.

6.3 Hovedfunn - konsekvenser for vertskommuner og lokalsamfunn

Asylmottak er lokale institusjoner med nasjonale oppgaver. Kommunene har få muligheter til å motsette seg etablering av asylmottak, men bestemmer selv hvor mange flyktninger de vil bosette. Når det gjelder asylpolitikk er mulige dilemmaer mellom kommune og stat bl.a. knyttet til at kommunene er pålagt å følge opp mottakene og asylsøkerne. Det spesielle med asylmottak sammenlignet med andre pålagte oppgaver er bl.a. at mottaksdrift ikke er rettet mot kommunenes egne innbyggere. Det dreier seg

tvært i mot om å åpne kommunen for mennesker på gjennomreise, mens de venter på å få avgjort sin søknad om oppholdstillatelse. Mangelen på kommunal innflytelse på etablering av mottak kan ha bidratt til kommunal skepsis mot mottak.

Vertskommunetilskuddet er kompensasjon for pålagte oppgaver og bidrar til at kommunene har økonomisk mulighet til å gjennomføre de oppgavene de blir pålagt.

Det spiller liten rolle for kommunenes oppfølging om mottakene er organisert med sentraliserte eller desentraliserte boliger, oppgavene er de samme. Det er likevel en erfaring fra kommunesiden at desentraliserte mottak kan kreve noe mer oppfølging fra mottakene selv, for å holde oversikt over hvem som bor hvor og hvordan beboerne har det. Kommunene trenger denne type oversikt for å kunne skjøtte sine oppgaver på en god måte. Kommunenes største bekymring i forbindelse med desentraliserte mottak er om man evner å oppdage uønskete, bekymringsverdige forhold i tide.

Fordeler for kommunen

Uavhengig av type mottak, innebærer asylmottak at kommunen får nye oppgaver og kan utvikle sin kompetanse på asyl- og flyktningfeltet. Særlig på mindre steder med begrenset antall kompetansearbeidsplasser kan dette være verdifullt. Fra de ansattes side var at det like viktig at dette var en type arbeid som ga mening og motivasjon.

Fordel for integreringsprosessen

Kommunene arbeider både med oppfølging av asylmottak og bosetting av flyktninger. Et viktig spørsmål har vært om desentraliserte asylmottak bidrar til raskere integrasjon for dem som får innvilget oppholdstillatelse. Sagt på en annen måte, har kommunene erfart at type mottak flyktningene har bodd i før bosetting, har betydning for kommunenes arbeid med å følge opp nybosatte? Svaret er ja. Det viktigste er likevel ikke om flyktningene har bodd i sentralisert eller desentralisert mottak. Det viktigste er om de har bodd i mottak i *bosettingskommunen*. Flyktninger som bodde i mottak i bosettingskommunen er lettest å bosette. De kjenner kommunen og kommunen kjenner dem. Mange har etablert nettverk, med andre med flyktningbakgrunn, med egen gruppe eller med lokalbefolkningen. Kommunene mener

også at det har stor betydning for flyktingene selv, i sær for barnefamilier, å kunne fortsette å bo i mottakskommunen. Utover dette har kommunene erfart at flyktinger som har bodd i desentraliserte boliger trenger noe mindre oppfølging enn de som har bodd i sentraliserte mottak. Den gruppen som trenger mest oppfølging er overføringsflyktingene.

I de ni utvalgte kommunene hadde alle flyktinger som ble bosatt i mottakskommunen, bodd i desentralisert mottak. Kombinasjonen bidro til at bosettingen ble opplevd som enkel av kommunene.

Mindre lokal motstand

Desentraliserte asylmottak er bortimot usynlige i lokalsamfunnet og har vist seg å vekke mindre motstand enn sentraliserte mottak. Det er ingen eller få ”signalbygg” i lokalmiljøet som kan representere ev. misnøye med asylpolitikken nasjonalt og lokalt. Asylsøkerne bor i relativt alminnelige boligområder og skiller seg lite ut fra andre innvandrere.

Selv om desentraliserte mottak er usynlige, kan de over tid opparbeide seg en aktiv rolle i lokalsamfunnet. Dette avhenger av om mottaket som institusjon har klart å etablere kontakter og relasjoner med lokale institusjoner og foreninger der de kan ha gjensidig glede og nytte av hverandre. F.eks. har mottakene bidratt i lokale dugnader og asylsøkere har bidratt til økt aktivitet i lokalt forenings- og organisasjonsliv. Der mottak, kommune og lokalsamfunn har klart å etablere et fruktbart samarbeid har mottakene over tid utviklet seg fra å være et fremmedelement til å bli del av lokalsamfunnet. Det betyr at selv om det var lokal motstand ved etablering av mottaket, oppstår det like gjerne motstand ved planer om nedleggelse.

Større lokalt mangfold

Noen av informantene har vært opptatt av hva mottakene betyr for lokalsamfunnene utover de konkrete oppgavene som følger med mottaksdrift og bosetting av flyktinger. Det viktigste som kom frem var at det la grunnlaget for et *mer* flerkulturelt samfunn. Mottak i kommuner med få innvandrere, bidro til å alminneliggjøre innvandrere og åpne for bosetting. Bosatte flyktinger førte til flere arbeidstakere og ny næringsvirksomhet. Det ble påpekt at kommuner som var inkluderende og åpne la grunnlag for nytenkning som kunne ha positive ringvirkninger lokalt. Til sist,

variasjon innen minoritetsbefolkningen i forhold til opphavsland og årsak til opphold i Norge ble påpekt som et gode for det lokale, flerkulturelle samfunnet. Det ga større mangfold.

6.4 Desentraliserte mottak og bosetting av flyktninger – praksiser som virker

I dette siste avsnittet skal vi trekke frem tre forhold som karakteriserer vellykkete, desentraliserte asylmottak. Det dreier seg om dialog og samarbeid, engasjement og fagmiljø, og kommunalt, boligsosialt arbeid.

Samarbeid

Fra driftoperatører, mottak og kommuner ble god samhandling lokalt vurdert som helt vesentlig for vellykket drift av mottak. Jo tidligere i prosessen driftsoperatør og kommune går i dialog, jo større er sjansene for fortsatt godt samarbeid mellom mottak og kommune i driftsperioden. De tre settene av aktører understreket at det måtte etableres gode arenaer for samhandling og kontakt, formelt og i forbindelse med den løpende driften av mottaket. Dessuten måtte mottaket være lett å nå for alle som ønsket kontakt eller å bidra.

En driftsoperatør med lang erfaring og flere mottak fremhevet at for at et *mottak* skulle fungere godt i lokalsamfunnet, måtte også asylsøkerne som enkeltpersoner fungere godt lokalt. For å lykkes med dette hadde han erfart at mottakene måtte være *døråpnere* inn i lokalsamfunnet. Mottakene måtte både informere, vise og legge til rette for kontakt og møter mellom enkeltpersoner; asylsøkere og lokale innbyggere. Mottakene måtte helt konkret bidra til å etablere tillit og trygghet i relasjoner på ulike lokale arenaer. Et annet viktig moment som ble trukket frem var at mottakene burde bidra til 'å skape gode historier om mottak og asylsøkere i lokalsamfunnet'. Det kunne gi motvekt mot stigmatisering av asylsøkere i riksmidier og kunne bidra til positive innstillinger lokalt.

Engasjement og fagmiljø

Både fra mottaks- og kommunesiden er det blitt fremhevet at godt arbeid overfor mottak og nybosatte flyktninger krever engasjement. De ansatte må ha 'tålmodighet, tid og interesse' for

denne typen arbeid. De må engasjere seg for personene og være i stand til å utvikle mottakenes og kommunens kompetanse på feltet. Noen av casekommunene understreket viktigheten av å organisere arbeidet på en slik måte at det utvikles kommunale *fagmiljøer* knyttet til oppfølging av mottak og bosetting av flyktninger. Sterke fagmiljø kunne bygge opp om kommunens gjennomførings- og utviklingskompetanse på feltet.

God på sosial boligpolitikk – god på bosetting av flyktninger

Det siste poenget handler om å finne gode løsninger som bidrar til å lette kommunenes boligarbeid overfor flyktninger og andre vanskeligstilte. Ved å satse på gjennomstrømning i kommunale boliger, sier man samtidig at man satser på helhetlig oppfølging av dem som bor i kommunale boliger. Det betyr at kommunen jobber aktivt for at flyktningene skal skaffe seg arbeid og faste inntekter, slik at de etter hvert kan skaffe egen bolig. Det krever godt intrakommunalt samarbeid.

Gjennomstrømning i kommunalt disponerte boliger frigjør boliger for nye flyktninger og andre vanskeligstilte. Samtidig kan det bidra til å gjøre kommunen mindre avhengig av det private leiemarkedet. Kommunen kan få løst sine boligsosiale oppgaver til tross for asylmottak og ev. andre store aktører i de lokale leiemarkedene. De kommunene som lyktes med gjennomstrømning brukte Husbanken aktivt. Husbanken ble benyttet for å skaffe flere og tilpassete boliger til bosetting av forskjellige grupper av flyktninger (enslige mindreårige, store familier osv.) og i veiledningen overfor dem som kunne motiveres til å kjøpe egen bolig.

6.5 Totalvurdering

Desentraliserte asylmottak har konsekvenser for bosetting av flyktninger. Der hvor denne type mottak fungerer tilfredsstillende for asylsøkerne, bidrar det til at de som får opphold ofte ønsker å fortsette å bo i kommunen. For kommunene er dette de enkleste flyktningene å bosette:

- De er motivert for å bo i kommunen
- De kjenner kommunen og kommunen kjenner dem
- De har ofte nettverk

Asylsøkere som bosettes i mottakskommunen bosettes imidlertid svært sjelden i den boligen de bodde i, i mottaket. De skaffes ny bolig av kommunen eller finner bolig selv.

Det er usikkert hvor mye leiemarkedet påvirkes av desentraliserte asylmottak. I store kommuner og i kommuner med andre store leietakere slik som bedrifter og arbeidsinnvandrere, merkes ikke mottakene. Der kommunene bare bosetter flyktninger og andre vanskeligstilte i kommunalt *eide* boliger merkes heller ikke mottakene. De merkes heller ikke der hvor mottak og kommune er på jakt etter forskjellige typer eller boliger av forskjellig standard. I kommuner i pressområder, i små kommuner med et begrenset leiemarked og i kommuner som eier en relativt liten andel av de boligene kommunen disponerer, kan imidlertid mottakene spille en rolle. I slike kommuner hevdes det at mottakene vinner konkurransen om de boligene som er tilgjengelige. Inntrykket er at driftsoperatørene har større betalingsvillighet, de har ryddighet i forhold til kontrakter, de inngir trygghet fordi mottaket ved driftsoperatør står som leietaker og de følger opp boliger og beboere.

Anbefalinger

1. Bosetting av flyktninger

Det bør prøves ut mer systematisk bosetting av personer som får innvilget oppholdstillatelse, i samme kommune som de har bodd i mottak, der dette ellers er egnet.

2. Flyktninger bør oppfordres til å finne bolig selv

Å skaffe nok boliger til bosetting av flyktninger er en flaskehals i kommunene. Når det er avgjort hvilken kommune flyktningen skal bosettes i, bør det oppfordres til at flyktningen selv er aktiv for å få til dette. En slik strategi vil oppfordre flyktningen til å ta ansvar for egen situasjon. IMDi eller kommunene bør bidra med veiledning.

3. Boligsosiale handlingsplaner i kommunene

Årlig bosetting av flyktninger bør inngå i kommunenes boligsosiale handlingsplaner.

4. Bokompetanse

Alle asylsøkere i mottak, uavhengig av kjønn, bør læres opp i håndtering og bruk av boliger og tekniske installasjoner, hvis de har behov for det. Ved eventuell bosetting er det viktig at både kvinner og menn kan håndtere de mest grunnleggende ting i forhold til vann, sluk, fukt, elektrisitet, innetemperatur og oppvarming, kildesortering m.m. Det vil lette hverdagen, kan redusere skader og utgifter og kan redusere oppfølgingsarbeid fra kommunen / utleier. Det kan også redusere misbilligelse og konflikter fra naboer.

5. Teknologisk hverdagslivskompetanse

Det bør vurderes om asylsøkere i mottak skal få lettere tilgang til bruk av internett. Dette fordi Norge er et høyteknologisk samfunn hvor helt alminnelige oppgaver gjennomføres ved hjelp av bl.a.

informasjonsteknologi. Uansett kompetanse- og utdanningsnivå vil de som bosettes være avhengig av bruk av informasjonsteknologi for å kunne fungere godt i samfunnet.

6. Aktiviteter i mottak

Både ansatte i mottak og asylsøkere uttrykker behov for mer å engasjere seg i for asylsøkerne. Det bør arbeides for løpende aktiviteter som bidrar til å strukturere hverdagen for asylsøkerne. Aktivitetene bør gi den enkelte kompetanse med hensyn på å klare seg best mulig selv ved eventuell oppholdstillatelse.

Litteratur

- Askheim, O.P. (2003) *Fra normalisering til empowerment. Ideologier og praksis i arbeidet for funksjonshemmede*. Gyldendal Akademisk, Oslo.
- Berg B, N Sveaas m.fl. (2005): *"Det bairnle om å leve" – tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i mottak*. SINTEF, Trondheim.
- Brekke J-P m.fl (2010): *Innvandring og flukt til Norge. En kunnskapsgjennomgang 1990 – 2009*. Rapport 2. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Drangsland K.A.K og B.B Fuglseth (2009): *Asylmottak som nærmiljø*. Byøk-rapport 1. Senter for byøkologi, Bergen.
- Eriksen T H (1993): *Små steder – store spørsmål. Innføring i sosialantropologi*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2006): *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*.
- Fædrelandsvennen (8.6.2009): *"Stor skepsis til asylmottak"*.
- Ganapathy J og S Søholt (2000): *Store møter – små steder. Møter og møtesteders betydning i flerkulturelle bomiljø*. Prosjektrapport 286. Norges byggforskningsinstitutt, Oslo.
- Hanche-Dalseth M, R Bergem og U Aarflot (2009): *Bosetting av flyktninger i kommunene*. Arbeidsrapport 238, Møreforskning og Høgskulen i Volda.
- Kristiansand kommune (1996): *Et annerledes mottak. Statlig mottak for asylsøkere i Kristiansand*.
- Maslow, A.H.(1954/1987) *Motivation and Personality*. Harper Collins Publishers, New York.
- Medby P og R Barlindhaug (2008): *Vekstsmarter og boligmarked*. NIBR-rapport 34. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.

- Medby P, K Astrup og S Søholt (2009): Konsekvenser av mulige endringer i husleieloven. NIBR-rapport 31. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Meld.St. 9 (2009-2010): *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv*. Justis- og politidepartementet.
- Myrvold, T.M., F.Berglund og M.Helgesen (2008) *Psykiske sykes levekår*. NIBR-rapport32. Norsk institutt fir by-og regionforskning, Oslo
- Nationen (17.07.2009): *'Asylmottak gir vekst i distriktene.'*
- Nordvik V m.fl. (2003): *Bo i storby*. Prosjektrapport 349, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo.
- Skogøy E (2008): *Rapport om vold mot kvinner i asylmottak i Norge*. Amnesty International Norge, Oslo.
- Statistisk sentralbyrå (2001): *Folke- og boligtellingsen*.
- Steen A (2008): *"Bosetting av flyktninger – mellom statlig styring og lokal politikk"* i Årsrapport 2008, IMDi, Oslo.
- St.meld.nr 17 (2000-2001): *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- St.meld.nr. 23 (2003-2004): *Om boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- St.meld.nr. 25 (2004-2005): *Om regionalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- Søholt S og K Astrup (2009): *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*. NIBR-rapport 2009:2. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Søholt S (2009): *"Hvordan påvirker økonomiske nedgangstider innvandreres situasjon på boligmarkedet" i Integreringskart 2009 – Integring i økonomiske nedgangstider*. IMDi – rapport 7. IMDi, Oslo.

-
- TNS Gallup (2009): *Brukerundersøkelse blant nylig bosatte flyktninger*. Rapport. Oslo.
- Turner V (1967): *Betwixt and Between: The Liminal Period in Rites de Passage*,” from *The Forest of Symbols: Aspects of Ndembu Ritual*.
- UDI (2010): RS 2010-083 *Reglement for drift av statlige mottak*.
- VG-Nett (): ”*Sterke motstand mot nye asylmottak*”
- Ulstein kommune: *Flyktningrekneskap for Ulstein kommune*. Arkivsak 2009/621 med korreksjon vedtatt 8.12.2009.
- Volda kommune: *Tilsyn av Volda mottak – tilbakemelding frå vertskommunen*. Arkivsak nr. 2009/931.
- Yin R K (1989): *Case Study Research. Design and Methods*. Sage Publications. Newbury Park, London, New Delhi.
- Ålesund kommune (2009): *Revidert Boligsosial handlingsplan 2009-2015*. Vedtatt av bystyret 15.10.2009.

Vedlegg 1

Resultater fra regresjonsanalysene

Regresjonsanalyse brukes for å undersøke om husleia er annerledes i mottakskommunene enn i andre kommuner når det korrigeres for andre forhold som kan ha forårsaket ulikheter i husleiene.

Resultatene i regresjonsanalysen framkommer i en regresjon hvor en undersøker hvordan månedlig husleie (som er avhengig variabel) påvirkes av et sett av forklaringsvariabler.

Før analysen utelot vi observasjoner med husleie utenfor intervallet fra 500 kr/md til

25 000 kr/md. Vi utelot også observasjoner med størrelsen utenfor arealområdet 10 kvadratmeter til 300 kvadratmeter.

Forklaringsvariablene vi bruker er som følger:

- Areal i kvadratmeter
- Umøblert angir hvor mye leien påvirkes av at boligen er umøblert ift. kategoriene delvis møblert eller fullt møblert
- Tjenester angir om leietakeren gjør tjenester om leietaker utfører tjenester for eier. Tjenestene omfatter 9 tjenestetyper: hagearbeid, snømåking/rydding av innkjørsel, vasking av fellesareal, pass av barn, pass av hund/katt, oppussing/standardoppgradering, forefallende håndverk/rørleggertjenester/elektriske justeringer, rengjøring eller annet forefallende arbeid.
- Markedsformidl betyr at leietakeren fant objektet via annonse, aviser, internett eller av et profesjonelt byrå.
- "Høy standard" angir summen av antall "ja"-svar på tre standardmarkører: om boligen har parkett/tregulv, om

boligen har varmekabler på bad og om boligen har flislagt bad.

- Balkong angir hvorvidt boligen har balkong.
- Variablene Hedopp, Ostellers, Agdrog, Vest, Trond og Nord angir at boligen ligger i enten Hedmark/Oppland, Østlandet ellers, Agder/Rogaland, Vestlandet minus Rogaland, Trøndelag og Nord-Norge. Referansekategori er her boliger som ligger i Oslo og Akershus. Variabelene viser hvor mye lavere husleia er på en bolig som ligger i de aktuelle områdene kontra en som ligger i Oslo og Akershus, alt annet likt.
- Variabelen botid viser leieforholdets lengde i år.
- Variabelen bymessig viser om boligen ligger i bymessig strøk uansett hvor i landet. Kan tolkes som å fange opp at boligen ligger sentralt innad i en kommune eller en del av en kommune.
- Variabelen lys og varme viser om strøm og oppvarming er inkludert i husleia og er satt lik 2 hvis begge deler inngår, 1 hvis bare en av delene inngår og 0 ellers.
- Vår viktigste variabel mottak viser om kommunen hadde mottak i 2008.
- Variablene spredtbygd, tettbygd1, tettbygd2, tettbygd3, tettbygd4 viser egentlig kommunestørrelse/sentralitet og ikke tettbygd/spredtbygd. Spredtbygd er kommuner med færre enn 2000 innbyggere, tettbygd1 er kommuner i intervallet 2000-4999 innbyggere, tettbygd2 er kommuner i intervallet 5000-9999 innbyggere, tettbygd 3 er kommuner med 10000-19999 innbyggere, tettbygd 4 er kommuner fra 20000-99999 innbyggere. Referansekategori er her kommuner med 100000 innbyggere eller mer (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Bærum).
- Variablene proff, sl, v, komm og stol viser om boligen leies av hhv. profesjonelle, slektninger, venner, kommuner eller studentsamskipnader og lignende. Referansekategori er her boliger som leies av annen privatperson.
- Variabelen sokkel viser om boligens eier bor i samme bygning, altså ikke bare det som vanligvis har blitt betegnet som sokkelboliger.

Vi har gjennomført tre regresjonsanalyser for å teste om det er en signifikant sammenheng mellom desentraliserte asylmottak og husleienivå i kommuner med mottak.

Tabell 1: Resultater fra de to lineære regresjonsanalysene

	Analyse 1		Analyse 2	
	Koeffisient	P-verdi	Koeffisient	P-verdi
Konstant	4689,8	<,0001	4620,1	<,0001
areal	26,4	<,0001	26,4	<,0001
umobler	-397,3	<,0001	-396,6	<,0001
tjenester	-71,2	0,0026	-71,6	0,0025
Markedsfor- midling	738,6	<,0001	737,0	<,0001
hoystd	289,7	<,0001	288,3	<,0001
balkong	320,6	<,0001	324,0	<,0001
hedopp	-1119,4	<,0001	-1115,5	<,0001
ostellers	-869,0	<,0001	-878,2	<,0001
agdrog	-1113,3	<,0001	-1120,3	<,0001
vest	-1238,0	<,0001	-1254,6	<,0001
trond	-1116,6	<,0001	-1128,3	<,0001
nord	-681,3	<,0001	-719,5	<,0001
botid	-56,1	<,0001	-56,3	<,0001
bymessig	41,0	0,4382	38,2	0,4701
lysvarme	40,3	0,2812	38,8	0,2994
mottak	78,0	0,2667	161,0	0,0148
spredtbygd	-2250,2	<,0001	-2166,1	<,0001
tettbygd1	-2078,5	<,0001	-2007,7	<,0001
tettbygd2	-1747,9	<,0001	-1682,4	<,0001
tettbygd3	-1381,3	<,0001	-1319,4	<,0001
tettbygd4	-1001,4	<,0001	-963,6	<,0001
proff	462,7	<,0001	458,7	<,0001
sl	-1003,5	<,0001	-1003,4	<,0001
v	18,7	0,8966	16,8	0,9072
komm	129,7	0,1221	131,0	0,118
stol	-792,3	<,0001	-792,0	<,0001
sokkel	-302,8	<,0001	-297,8	<,0001
N = 5213 R ² =0,46				

Koeffisienten viser hvor mye prisen endres når variabelen endres med en enhet. Minus foran koeffisienten betyr at det er en negativ

sammenheng. F. Eks betyr ”spredtbygd” K – 2250,2 i kolonne 2 at husleia er kr. 2250 billigere i spredtbygde strøk enn i referanseområdene som er kommuner med flere enn 100 000 innbyggere. Konstant viser husleien på en bolig uten de gitte egenskapene. P-verdien (probability verdien) eller sannsynlighetsverdien, viser om effekten er statistisk signifikant, dvs. om vi med statistisk sikkerhet kan si at effekten er forskjellig fra null. P-verdier lavere enn 0,1 vil si at vi med 90 prosent sikkerhet kan si at den er forskjellig fra null. Dette er det laveste kravet til signifikans det er vanlig å bruke. Alle faktorer som har lavere verdi enn 0,1 er dermed signifikante. Faktorene som har høyere verdi enn 0,1 er ikke signifikante.

Analyse 1. Regresjonsanalyse kommuner med asylmottak

At det er asylmottak i kommunen har som vi ser ingen signifikant effekt på husleienivået. P-verdien for mottak er omlag 0,27. Effekten er dessuten svak i kroner. Det er altså intet grunnlag for å si at husleienivået påvirkes av at det er asylmottak i kommunen.

I analyse 1 har vi kun brukt en dummyvariabel som viser om det er asylmottak eller ikke i kommunen. Vi har ikke sett på hvor mange hele boliger til asylsøkere som kommer inn på boligmarkedet i de aktuelle kommunene. Vi tror imidlertid at omfanget er for beskjedent til at leienivået påvirkes. I de ni casekommunene ligger antallet boliger til rundt 150 – 200 asylsøkere, på rundt 30 boliger.

Analyse 2. Regresjonsanalyse ekskludert kommuner med *bare* sentraliserte mottak

For å prøve å fokusere på bare de kommunene hvor det bare er desentraliserte mottak, har vi fjernet alle kommuner med mottak som i surveyen sa de bare hadde sentraliserte boliger. I tillegg har vi fjernet mottak for enslige mindreårige, vente- og transittmottak, slik det fremkommer av UDI's liste over mottak. Tilsammen ble dette 49 mottak, eller ca. en tredel av de 154 mottakene som inngår i undersøkelsen. Kommuner med flere mottak, og hvor andre mottak ikke inngikk i de 49 mottakene nevnt over, ble kommunen ikke fjernet. Store kommuner har langt oftere flere mottak enn små og perifere kommuner og blir derfor ikke trukket ut, selv om det er et sentralisert mottak der. Fjerningen av dummy for mottak (sentralisert mottak) slår derfor bare ut i kommuner med et mottak, som ofte vil være små kommuner.

Resultatene av denne reviderte regresjonen er vist i *Analyse 2* i tabellen over. Vi ser at effekten av mottaksdummyen nå er signifikant positiv. Et mottak i kommunen gir en husleieøkning på i overkant av 160 kroner pr. måned, alt annet likt. Et problem når dette gjøres er at det stort sett bare er kommuner med ett mottak som forsvinner fra utvalget, og dette er stort sett er utkantkommuner.

Analyse 3. Regresjonsanalyse ekskludert kommuner med over 100 000 innbyggere

For å forsøke å ta høyde for storbyeffekten på en enkel måte utføres regresjonsanalysen på et delutvalg som bare består av kommuner med mindre enn 100 000 innbyggere.

Referanse kategorien for kommunestørrelsedummiene er da kommuner fra 20 000-99 999 innbyggere. Referanse kategorien for fylker blir da Akershus, mens før Oslo og Akershus. *Analyse 3* viser at effekten av mottak da langt fra er signifikant. Effekten er også langt svakere.

Tabell 2: Resultater regresjonsanalyse ekskl. kommuner med under 100 000 innbyggere og bare sentraliserte asylmottak

	Koeffisient	p-verdi
Konstant	4132,7	<,0001
areal	15,0	<,0001
umoblert	54,6	0,447
tjenester	-19,9	0,372
markedsformidling	526,7	<,0001
hoystd	251,4	<,0001
balkong	198,3	0,0002
hedopp	-1010,3	<,0001
ostellers	-773,3	<,0001
agdrog	-949,0	<,0001
vest	-1110,5	<,0001
trond	-950,2	<,0001
nord	-679,1	<,0001
botid	-51,9	<,0001
bymessig	93,4	0,1046
lysvarme	103,3	0,014
mottak	58,4	0,3043
spredtbygd	-1189,0	<,0001
tettbygd1	-1017,0	<,0001
tettbygd2	-734,4	<,0001
tettbygd3	-294,3	<,0001
proff	247,7	0,0022
sl	-596,1	<,0001
v	-122,7	0,3667
komm	332,5	0,0001
stol	-403,5	0,0027
sokkel	-254,1	0,0001
N=3049 R ² =0,32		

På bakgrunn av disse tre regresjonsanalysene ser det ut til at mottak sannsynligvis ikke påvirker husleienivået i en kommune. Vår metode med å bare analysere om det finnes mottak i kommunen eller ikke er imidlertid beheftet med svakheter. Ideelt sett burde vi ha hatt et mål på hvor mange boliger mottakene tar i bruk forhold til antall boliger i kommunene. Et slikt tall er imidlertid vanskelig å framskaffe fordi mottaksplasser i desentraliserte mottak består av flere personer som deler en bolig. Antall boliger er ikke oppgitt.