



**Integrerings- og mangfoldsdirektoratet**

# **Brukerundersøkelse blant nylig bosatte flyktninger**

**Rapport**

Februar 2009

## **Forord**

TNS Gallup har på oppdrag for utlendingsforvaltningen i Norge; Utenriksdepartementet (UD) Politiet og Politidirektoratet, Utlendingsdirektoratet (UDI), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) og Utlendingsnemnda (UNE)) gjennomført en samlet brukerundersøkelse blant utlendingsforvaltningens brukere.

Brukerundersøkelsen blant nylig bosatte flyktninger utgjør ett av syv uavhengige feltarbeid og spørreundersøkelser.

Brukerundersøkelsenes koordinatører for Utlendingsforvaltningen har vært Henriette Vigtel (fram til 23. oktober) og Hanne Rygh Holter (etter 23. oktober). Prosjektansvarlig for Utlendingsforvaltningen har vært Gro Bjerkvoll. Prosjektgruppen i TNS Gallup har bestått av Elise Wedde (kvantitative undersøkelser), Sjur Egstad (kvalitative undersøkelser) og Thomas Karterud (prosjektleder og kvantitative undersøkelser).

TNS Gallup takker alle involverte for et godt samarbeid om en svært interessant og utfordrende undersøkelse!

Oslo,

27. januar 2009

TNS Gallup

Politikk & Samfunn

# Innhold

Forord

Anbefalinger

1. INNLEDNING
2. BOSETTINGSFORBEREDENDE TILTAK
  - 2.1 Tiden før vedtak om opphold
  - 2.1 Informasjon i tiden før vedtak om opphold
3. KARTLEGGING AV FLYKTINGENES BEHOV
  - 3.1 Innkallingen til bosettingsintervjuet
  - 3.2 Bosettingsintervjuet
4. BOSETTINGEN
  - 4.1 Ventetiden
  - 4.2 Vurdering av tildelt bostedskommune
5. ETTER BOSETTINGEN
6. KJENNSKAP TIL FORVALTNINGEN
7. SELVBOSATTE

Vedlegg

## Anbefalinger

Mange flyktninger er generelt sett tilfredse med bosettingen. Dette har dels utspring i takknemlighet over å få legge fortiden bak seg, dels i mulighetene som ligger foran dem i det nye hjemlandet.

Samtidig er prosessen fra ankomst til bosetting forbundet med flere ulike utfordringer. På bakgrunn av kartleggingen av flyktingenes egne opplevelser vil TNS Gallup komme med følgende anbefalinger:

1. Tiden i mottaket oppleves som lang og tildels innholdsløs. Tiltak: Kartlegge muligheter for aktivisering ut i fra flyktingenes egne behov. Tydeliggjøring av hvilke forventninger som kan stilles til den første tiden i mottaket.
2. Innkallingen til bosettingsintervjuet er for mange uforståelig. Tiltak: Tydeliggjøring av innkallingsbrevets adressat, tolking til mottakerens morsmål, samt instruksjon om hvilke forhold flyktingene bør forberede i forkant av intervjuet.
3. Bosettingsintervjuet oppleves av mange som en ren instruksjon om- og beskrivelse av hvor de skal bo. Tiltak: Tolking til morsmål og større grad av hensyntaken til flyktingenes individuelle ønsker og behov. Skjerpet oppfølging av kriteriene for intervjuets gjennomføring i henhold til IMDi's rutinehåndbok for bosettingsarbeid.
4. Flyktingene har ofte begrenset informasjon om bosettingskriteriene. Tiltak: Styrke/standardisere informasjonen om kriteriene for bostedstildeling. Vurdere klare kriterier for flyktingenes påvirkningsmulighet på tildeling av kommune, generelt sett og i forhold til spesielle behov. Tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom IMDi og UDI.
5. Ventetiden fra oppholdsvedtak til bosetting oppleves lang og ofte meningsløs. Tiltak: Støtte flyktingene i innhenting av generell informasjon om bosettingen, slik at ventetiden fylles med meningsfull aktivitet. Skjerpet fokus på seksmånedersmålsettingen. Bedre informasjon om tildelt kommune, så snart vedtak foreligger.
6. Flyktninger som ønsker å finne bolig selv møter flere motforestillinger i mottaksapparatet og opplever mistenksomhet. Tiltak: Mulighetene for å finne bolig selv tydeliggjøres. Alternativt legges det aktivt til rette for selvbosetting gjennom egne tjenester (boligformidling etc).
7. Ressurssterke flyktninger føler ofte at de kommer til kort og at de ikke får utnyttet sine kvalifikasjoner. Tiltak: Differensiert og behovstilpasset behandling av flyktingene både i forhold til opplæring og muligheter for selvbosetting. Frigjøring av ressurser til anvendelse der behovene er størst.

## 1. INNLEDNING

TNS Gallup har på vegne av IMDi gjennomført en brukerundersøkelse blant flyktninger som nylig er bosatte i Norge.

Undersøkelsens formål er todelt: I første rekke er det behov for å få bedre innsikt i flyktingenes egen vurdering av bosettingen, som utgangspunkt for evaluering og tiltaksvurdering. Samtidig er kvalitative evalueringer av flyktingenes bosettingsopplevelser i en oppstartfase i IMDi. Erfaringene vil dermed danne grunnlag for utformingen av et standardisert evalueringsdesign til bruk i senere evalueringer.<sup>1</sup>

### Om bosettingen

Bosetting er et formalisert tilbud til en person med fornybar arbeids- og oppholdstillatelse, om offentlig støtte til å etablere seg i en norsk kommune:

- Kvalifiserte personer skal som hovedregel befinne seg i mottak, for å få tilbudet.
- For personer som allerede er i Norge, gis tilbudet i form av et vedtak. Overføringsflyktninger befinner seg i hovedsak i utlandet, og avtale inngås da mellom IMDi og enkeltkommuner.
- Det gis i hovedsak kun ett tilbud om bosettingskommune.
- Tilbudet utløser rettigheter og plikter for den enkelte i bosettingskommunen til etablering, økonomisk bistand og kvalifiseringstiltak.
- Mulighet for utdanning og kvalifisering til arbeidslivet er det viktigste enkeltkriteriet for bosetting (det bosettes i utgangspunktet til kommuner med etablert introduksjonsprogram og med kvalifiseringstiltak).
- Flyktninger skal kunne bosettes i hele landet

Personer som ikke benytter seg av UDI sitt tilbud om mottaksplass, men som har behov for assistanse i bosettingen, skal henvende seg til den regionale enheten i IMD innen tre måneder etter innvilget oppholdstillatelse.

Det sentrale mål for bosettingstiltakene er "rask og god bosetting":

- Bosetting skal være finne sted innen seks måneder etter vedtak om oppholdstillatelse (for overføringsflyktninger etter innvilget innreisestillatelse).
- God bosetting innebærer:
  - Mulighet for utdanning og kvalifisering for arbeidslivet
  - Stabilitet/reduert omfang av sekundærflytting
  - Bosetting nær familie eller sosialt nettverk

Med utgangspunkt i kriteriene er bosettingsforvaltningen organisert på flere nivåer:

- Stortinget fastlegger de overordnede rammene for bosettingen på *nasjonalt* nivå (St.prp.nr 1), og innenfor rammen av denne beslutter Nasjonalt utvalg for bosetting (sammensatt av representanter fra stats- og kommunesektoren – ledet av IMDi) måltallet for bosettingen av flyktninger kommende år, fordelt på fylker.
- På *regionalt* nivå bestemmer IMDi sine regionale enheter, i samarbeid med KS, fylkesvis hvilke kommuner som skal anmodes om å bosette flyktninger samt antallet flyktninger. Fordelingen gjøres bl.a ut i fra vurderinger av lokal bosettingskapasitet og kriteriene for god bosetting.
- Kommuner, mottak og IMDis regionale enheter utgjør den *lokale* forvaltningen. Kommunestyrene fatter vedtak om bosetting og eventuelle begrensninger.

Alle som trenger offentlig hjelp til bosetting har anledning til å formidle hvor de helst ønsker å bo. Ønskene skal tas hensyn til i den grad de representerer et begrunnet behov for en

---

<sup>1</sup> Metodiske muligheter og utfordringer er beskrevet i eget notat: Vedlegg 1.

nærmere bestemt kommune eller område etter bosettingskriteriene. I tilfeller der dette ikke er sannsynliggjort anses ønsket som et partsinnlegg, og vurderes ut i fra målsettingene om rask og god bosetting i det enkelte tilfelle (Rutinehåndbok for bosettingsarbeidet i IMDi, sept. 2006).

### **Om informantene**

Undersøkelsen er basert på dybdeintervjuer med utvalgte flyktninger som nylig er bosatte i Norge. Respondentene er valgt ut med henblikk på å dekke størst mulig bredde i forhold til opprinnelsesland, tilstedeværelse i Norge, (1-5 år, de fleste 2-3 år), tiden tilbrakt i mottak og bostedskommune (Nittedal, Skedsmo, Lier, Oslo, Bergen, Bodø, Tromsø). De fleste informantene er imidlertid like i forhold til tiden siden de ble tildelt bolig (3-4 måneder). Noen har bodd på flere mottak før de fikk tildelt bostedskommune.

I forhold til familiesituasjon og nettverk, er forskjellige situasjoner dekket; par med- og uten barn, enslige uten andre kjente, enslige med- og uten øvrig familie i Norge.

Informantene er intervjuet i 14 dybdeintervjuer og to fokusgrupper med til sammen 14 informanter, som til sammen gir intervjuer med 28 ulike informanter, og et bredt spekter av erfaringer.

Fire av informantene har funnet bolig selv. Deres integrasjonsprosess er så forskjellig fra de øvrige flyktingenes situasjon, at disse presenteres for seg.

### **Mange er tilfredse**

Det må innledningsvis understrekes at mange flyktninger generelt sett er tilfredse med bosettingen. Dels har dette utspring i takknemlighet over å få legge fortiden fra opprinnelseslandet bak seg, dels i mulighetene som ligger foran dem i det nye hjemlandet.

I den følgende beskrivelsen vektlegges imidlertid en del av de utfordringene flyktingene møter i forhold til mottaksapparatet og integrasjonsprosessen, for å gi grunnlag for diskusjon om hvordan forholdene kan legges ytterligere tilrette. Rapportens disposisjon følger saksgangen i bosettingsprosessen fra ankomst til perioden etter bosettingen.

## **2. BOSETTINGSFORBEREDENDE TILTAK**

### **2.1 Tiden før vedtak om opphold**

Hovedfokus for flyktingene ved ankomst til Norge er naturlig nok håndteringen av overgangen fra situasjonen i hjemlandet til den nye tilværelsen i Norge. Mange flyktninger har en bakgrunn preget av svært traumatiske opplevelser. Flere har vanskelig for å snakke om denne første tiden, da den bringer tilbake vanskelige minner fra hjemlandet. Noen ønsker ikke å snakke om disse forholdene i det hele tatt.

### **Lettelse og motløshet**

Et fellestrekk for flyktingene er stor takknemlighet og glede for å ha kommet til Norge, og for å ha fått opphold. Dette er en tilbakemelding som stadig gjentas under samtalene.

Med utgangspunkt i dels svært forskjellig erfaringsbakgrunn, oppleves imidlertid den første tiden i Norge ulikt. Enkelte vil gjerne være aktive, orienterer seg raskt og på egenhånd. Andre vil være i stand til å ta del i for eksempel sportslige aktiviteter, utflukter til nærliggende byer, eller liknende, som oppleves som hyggelig. Noen blir imidlertid sittende mer eller mindre tiltaksløse, og opplever den første tiden som et "vakuum". Disse variasjonene speiler også opplevelsen av mottaket, og hvor mye den enkelte får ut av mottaksoppholdet.

Samtidig kan takknemligheten, eller ønsket om å uttrykke slik takknemlighet, bidra til å dempe flyktingenes kritiske sans. Man ønsker ikke å være kritisk, og dette understøttes av flyktingenes generelle fokus mot å legge traumatiske erfaringer bak seg. Til sammen bidrar disse erfaringene til å dempe kritiske erfaringer fra den første tiden i Norge. Det er først etter konkrete og detaljerte spørsmål, at man får innsikt i hva som egentlig har skjedd. Men i enkelte tilfeller vil selv dette ikke være tilstrekkelig for å avdekke det "sanne" bildet:

*"Jeg er veldig glad for å ha kommet hit, og har ikke noe spesielt å si".*

Noen er så "satt ut" av tidligere opplevelser at de i etterkant ikke husker hva som har skjedd under den første tiden i Norge. Dette gjør det vanskelig for dem å beskrive perioden i mottaket konkret og detaljert.

Flere refererer tilsvarende til mottaksperioden før oppholdsvedtaket som frustrerende, siden det ikke "skjer noe", og det heller ikke legges til rette for- eller oppfordres til at man skal gjøre noe. Frustrasjonene stiger med lengden på oppholdet:

*"I løpet av de 4 årene bare sov og spiste vi, det var ikke stort annet å gjøre enn å sove og gå rundt. Vi sov om dagen, og gikk rundt om natta. Etter oppholdstillatelsen begynte ting å skje, men det var ikke mye liv vi hadde i ventetiden"* (mann)

Andre har nok med seg selv, og med å komme seg etter opplevelsene fra hjemlandet.

## **2.2 Informasjon i tiden før vedtak om opphold**

Det er store variasjoner mellom flyktingene i forhold til hva de er informert om, og hvor mye informasjon de har fått. Dette gjelder blant annet i forhold til kurs generelt sett, og til deltakelse på norskkurs.

### **Informasjon gjennom korte kurs**

Noe av variasjonen i flyktingenes informasjonserfaringer kan skyldes at mottakene orienterer flyktingene på ulike måter:

*"Asylmottakene er forskjellige, avhengig av ledelsen på mottaket og hvilken kommune det er. Du hører andre fortelle andre historier [om mottakene – red.anm] enn din"* (mann)

Så å si alle har imidlertid deltatt i korte informasjonskurs om Norge, om hvordan ting fungerer i landet, om hvordan man lever i Norge, hvordan man steller en leilighet og forholder seg til naboer, etc.

Flyktinger med høy utdanning synes å være overrasket, og litt skuffet, over at det ikke blir satt i gang norskopplæring umiddelbart. De reflekterer over tapt tid, og mener de kan lære seg norsk raskere. Noen få starter på egen hånd, ved å låne bøker og kassetter. Noen flyktinger har erfaring fra mottak der de får norskopplæring forut for oppholdsvedtaket. De har blitt fortalt at dette var noe de egentlig ikke hadde krav på.

*"Vi sendte søknad til UDI om språkopplæring, og sa at vi kunne bruke av pengene vi fikk fra UDI til opplæring. Men det hjalp ikke, selv om det var et sted der vi ikke kunne gjøre andre aktiviteter"* (ung mann )

Flere mener samtidig at de har fått mye informasjon, men har hatt vanskeligheter med å forstå alt, og ta det inn over seg. Engstelse for ikke å få innvilget opphold, for at øvrige familiemedlemmer nektes å komme etter, etc. bidrar til å svekke konsentrasjonsevnen.

### **Begrenset forhåndsinformasjon om bosettingen**

Ingen av flyktingene er blitt informert av de ansatte på mottakene om bosetting. Enkelte oppfordres riktignok til å tenke over hvor de ønsker å bo, men det gis i så måte ingen

strukturert informasjon. Mange blir dessuten informert om at bosetting ikke er tema før oppholdsvedtaket er på plass.

Utdanningsbakgrunn kan igjen være avgjørende. Flyktninger med høyt utdanningsnivå søker gjerne på internett for å finne kommuner de kan tenke å søke seg til, ikke minst etter å ha diskutert med landsmenn på samme eller andre mottak om hvordan det er å bo i disse kommunene.

Erfaringene med tilgang på tolk på mottakene er varierende i denne fasen. Flere opplever å ikke få hjelp til oversettelse av brev, eller tolk til samtaler med ansatte på mottaket. Noen søker hjelp fra landsmenn på samme mottak, som snakker noe mer norsk enn dem selv, eller som snakker engelsk. Andre kommuniserer på et mer eller mindre godt engelsk (og etter hvert norsk). Mangel på tolk begrunnes fra mottakets side med at det er for tidkrevende, at det er unødvendig eller at det er umulig å få til. De fleste flyktingene har forståelse for disse argumentene. Noen mener imidlertid at fravær av tolk medfører at de ikke får all den informasjon de skal ha.

*"Det er ikke alltid du spør om ting. Svaret kan bli en skuffelse, og da er det ofte bedre å la være å spørre..."* (mann, 42 år)

Situasjonen blant flyktingene forut for oppholdsvedtak preges av usikkerheten i forhold til vedtakets utfall. Mange nevner at de sannsynligvis ville fått med seg mer av hva som skjedde, deltatt i flere aktiviteter, og tatt mer initiativ, dersom ikke dagene var preget av denne usikkerheten. Det er en utbredt oppfatning at raskere avklaring vil være en stor forbedring av mottakssituasjonen.

Flere flyktninger refererer imidlertid til positive erfaringer fra mottakene:

*"Vi hadde det veldig fint også før jeg fikk oppholdstillatelse. Hadde min leilighet på mottaket, og hver uke var det oppslag og informasjon om hva som foregikk på mottaket, og om de nye som kom fra ulike land. Representanter fra mottaket og UDI var flinke til å gi oss informasjon. Vi fikk tilbud om barnepass og undervisning også".*

### 3. KARTLEGGING AV FLYKTINGENES BEHOV

Forut for vedtak om bosetting kartlegges flyktingenes bakgrunn, ønsker og behov. Bosettingsintervjuet er et viktig element i kartleggingen.

#### 3.1 Innkallingen til bosettingsintervjuet

Tiden mellom vedtak om opphold og innkalling til intervju varierer fra 1 dag til 3-4 uker, med jevn fordeling innenfor dette intervallet.

#### Ulike innkallingsrutiner

Alle informantene er kalt inn til bosettingsintervju. Men måten innkallingen foregår på, varierer. Mange mottar brev, på norsk eller engelsk, om at intervju skal finne sted. Tid og sted for intervjuet oppgis, samtidig som det opplyses at bosettingens lokalisering vil bli diskutert.

Flere kan imidlertid ikke huske å ha mottatt noe brev, eller har bare fått spontan muntlig innkalling. Muntlige innkallinger skjer både via telefon og ansikt til ansikt med ansatte på mottaket. En informant refererer til en "gul lapp med tidspunkt på", en annen til muntlig beskjed gitt samme dag som intervjuet skulle finne sted. Enkelte får oppgitt tid og sted på oppslagstavle, i tillegg til telefoninnkalling.

Det hersker usikkerhet om hvem som er brevets avsender; om det er mottaket, IMDi, UDI eller andre. Mange heller i retning av mottaket.

## **Variierende forhåndskunnskap om bosettingskriteriene**

Informasjon om kriteriene for tildeling av bosettingskommune varierer mellom mottakene, i den grad slik informasjon overhodet gis.

Noen få informanter oppgir at de har fått forhåndsinformasjon om hvilke kriterier som er utslagsgivende for bostedsvalget. Andre nevner tilsvarende at de ble forberedt på hva de skulle tenke gjennom før intervjuet, og at informasjonen de ga under intervjuet vedrørende bakgrunn, utdanning, arbeidserfaring, ønske om utdanning og jobb, om slektninger i bestemte kommuner, og om de hadde barn - eventuelt med spesielle behov, var forhold som ville avgjøre hvor de fikk tilbud om bosetting.

Flere mente imidlertid at kriteriene først var blitt klare for dem i *ettertid*, i lys av de ulike forhold som ble diskutert i perioden etter ankomst, og først etter at de faktisk hadde flyttet til bostedskommunen:

*"IMDi burde sende ut brev på vårt eget språk, om våre rettigheter, og hva som har betydning for hvor vi skal bo, så det går raskere, og flere blir fornøyd. Mange er ikke fornøyd, har jeg inntrykk av"* (kvinne).

Flere mener dermed at det ville vært en fordel på forhånd å ha visst mer om hva intervjuet faktisk skulle dreie seg om, og om hvordan det er ment å skulle gjennomføres. Ingen opplever å ha full oversikt, eller en samlet liste over punkter de bør tenke gjennom forut for intervjuet, med tanke på å tilpasse bostedsvalget til egne ønsker og behov.

## **Forhåndskunnskap styres av egenaktivitet**

De mest aktive med hensyn til å skaffe informasjon om intervjuets innhold får gjerne tips og hjelp, både fra andre flyktninger på mottaket og fra ansatte. Mange tar imidlertid ikke selv slikt initiativ og står ikke på for å skaffe seg informasjon, og stiller dermed mer uforberedte til intervjuet. Årsaken informantene oppgir til manglende initiativ er mangel på overskudd, at de føler seg passive, ikke tror det har noen hensikt, eller at det er unødvendig. Eller, de refererer til ulike kulturer:

*"Der jeg opprinnelig er fra, er det vanskelig å spørre. Man er forsiktig, og vil ikke bry og plage noen. Det har alltid vært farlig. Det er slik kulturen har vært, så oftest spør man ikke om noe"* (mann, 42 år).

Igjen ser det ut til at flyktingenes utdanningsbakgrunn kan ha betydning. Informanter med høyere utdanning fra hjemlandet rapporterer om mer egen innsats og initiativ enn dem med lav utdanning.

Et par informanter uttrykte så stor oppgitthet i forbindelse med egen situasjon, og liten evne til å ta initiativ og "ordne opp" for seg, at de trolig vil være helt avhengige av aktiv innsats fra kontaktpersoner i kommunen (eller ev. hos IMDi lokalt) for å få dekket sine behov. De har da i utgangspunktet fått dekket hva de har krav på, men standardtildelingene dekker ikke alle behov. Intervjuene gir ikke grunnlag for å vurdere hvordan det faktisk går med disse flyktingene i etterkant.

## **Innkallingsbrevets innhold ofte uforståelig**

Brevets innhold er uforståelig for mange mottakere, da de verken behersker engelsk eller norsk. Noen får brevet tolket. De færreste får imidlertid oversetting, og spør andre ved mottaket, eller får det forklart på engelsk (som de selv, eller de som forklarer, har mer eller mindre gode ferdigheter i).

Forklaringer fra mottakets side på at det ikke er mulig å få brevet tolket, er de samme som for tolking under den første oppholdstiden ved mottaket. Dette blir dels akseptert, eller barrierene oppleves som for store til at man krever brevet oversatt.

Alle ordner seg imidlertid til slutt slik at de forstår hva innkallelsesbrevet inneholder og møter til intervjuet.

### **3.2 Bosettingsintervjuet**

Intervjuene gjennomføres ved mottakene flyktingene befinner seg på, etter at de har fått opphold. Intervjuer er en av mottakets ansatte, i enkelte tilfeller assistert av ytterligere en ansatt. Informantene er usikre på om intervjuer er mottakets ansvarshavende, eller en annen ansatt. Informantene husker intervjuet, og bekrefter at de har deltatt i et intervju om tildeling av bosted.

Praksis for intervjuets gjennomføring varierer fra mottak til mottak, og speiler dels variasjonene i flyktingenes forhåndskunnskap som beskrevet ovenfor.

#### **Tolkebehovet større enn tilbudet**

De fleste intervjuene foregår på norsk, med tolk til stede eller tolking over telefon. Noen få blir gjennomført på engelsk, dersom flyktingen behersker dette språket (mer eller mindre), eller det søkes bistand fra landsmann med engelsk- eller norskkunnskaper.

Tolkebehovet er imidlertid større enn tilbudet, og enkelte sitter igjen med en følelse at de ikke har full forståelse av hva som ble sagt, eller at de ikke fikk uttrykt seg så klart som de ønsket. Flertallet føler dog at de får uttrykt sine behov. Flere informanter understreker imidlertid at de ved behov for tolking av skriftlig materiell kan få bistand ved å dra til mottaket, eller gjennom IMDis regionkontor.

#### **Bostedstildeling er hovedfokus**

Flere informanter gir uttrykk for at intervjuet hovedsakelig handler om tre forhold: å bli informert om de geografiske begrensningene, hvorfor andre muligheter ikke er aktuelle samt at man må klare seg på egen hånd dersom man ikke aksepterer bosetting i den tildelte kommunen.

Når informantene blir informert om de ulike bosettingskriteriene, slik de beskrives i IMDis Rutinehåndbok for bosettingsarbeid, hevder mange at de ikke kjenner til kriteriene. Flere kan i etterkant heller ikke forstå at bosettingsintervjuet ble gjennomført tilfredsstillende, med tanke på å kartlegge det som i følge bosettingskriteriene skal være relevant bakgrunnsinformasjon for tildeling av kommune. Disse flyktingene opplever at de er blitt tildelt en bosettingskommune uten at deres egne ønsker og behov er ivarettatt.

*"Før jeg fikk vedtak om at jeg kunne bli her, spurte de en del om hva jeg kunne, og hva jeg hadde lyst til å drive med, men da jeg hadde fått vite at jeg kunne bli, fikk jeg høre at det bare var én eneste kommune i nærheten av Oslo som var aktuell, selv om søsteren min neste bodde i nabokommunen, og jeg derfor trengte å komme dit, fordi jeg ikke kan bo alene, og lage mat, og stelle leilighet, fordi jeg ikke kan slike ting hjemmefra, menn i mitt land gjør ikke det. Og så har jeg bare fått en hybel langt fra henne, fordi de ikke ville høre på meg, enda jeg hadde ventet et år" (enslig mann, ca 20 år ).*

*"Du plasserer ikke en bonde i Oslo, eller en som skal gå på universitet på Gol, det er urettferdig. Man må se på hvilke egenskaper flyktingen har, du må plassere dem på steder der de kan få jobb og være produktive. Rett person på rett sted" (mann)*

Flyktingene er i liten grad oppmerksomme på at de selv kan ta initiativ, og at de kan reise andre temaer knyttet til sin bakgrunn, under intervjuet. I etterkant sitter mange med en følelse av å ha blitt plassert på et sted som primært tilfredsstillende "myndighetenes" ønsker og behov.

#### **Vanskeligst i Nord?**

Informantene ved region Nord blir forklart at det er begrenset hvor langt sør de kan ha realistiske forventninger om å bli bosatt, og at det egentlig ikke lar seg gjøre sør for den regionen de befinner seg i. Andre ønsker om lokalisering blir karakterisert som umulige eller urealistiske. Dette har de gjerne allerede hørt fra andre flyktninger på mottaket, som har fått tildelt bostedskommune. Strategier for å påvirke tildeling av bostedskommune er det sentrale diskusjonstemaet flyktningene seg imellom etter vedtak om opphold.

*"De spurte om hva vi kunne tenke oss å jobbe med, blant annet, men når det gjaldt hvilken kommune, fikk vi høre at det ikke var mulig å tenke på noe sør for Mo i Rana. Andre på mottaket sa at det var slik det ble gjort. Alt på Tanum sa de vi måtte kjøpe varmt tøy, siden vi skulle langt nord. Og hva kunne vi si da?" (kvinne, 58 år)*

*"De insisterte på at vi skulle til Harstad eller Finnsnes. Jeg vil egentlig ikke si at vi ble tvunget til å velge mellom bare de to kommunene, men det var det eneste valget vi fikk. Men det gikk jo ikke an å plassere en alenemor med to barn et sted der det ikke var noen andre fra mitt land" (kvinne, 31 år )*

Informantene som var bosatt i nord snakket mye om hvordan de hadde blitt presentert for tre kommuner de kunne velge mellom under bostedtsintervjuet. Alle tre kommunene lå i nærheten av mottaket, altså i nord. Begrunnelsene som ble gitt for at det måtte være i nord, var ulike varianter av utsagnet "når dere bor på mottak her i nord, kan dere bare velge å bli bosatt i kommuner i nord".

Flyktninger bosatt i Oslo opplever i noe mindre grad å få konkrete forslag om bostedskommuner, men blir fortalt at de ikke kan regne med å få bo i selve Oslo, eller bli bosatt i den kommunen i Oslo-området som de ønsker å bo i.

Ingen av de bosatte i de nordligste landsdelene antydte imidlertid konkrete planer om å flytte sørover.

### **Manglende forståelse for intervjuets betydning**

Vurderingen av hvor sentralt intervjuet er for tildelingen av bostedskommune, varierer. Noen betrakter det som lite viktig, som ett av flere intervjuer, som et intervju de "bare må gjennomføre". I andre tilfeller oppfattes det slik at de ansatte på mottaket "forteller hvordan ting vil bli", uten at man selv har innflytelse på beslutningene. Denne sistnevnte oppfatningen er ganske utbredt og baseres gjerne på informasjon fra andre på mottaket, som tidligere har gjennomført intervjuet:

*"Man kan ikke velge kommune selv, man kan fylle ut et skjema og skrive ned tre forskjellige kommuner, på det intervjuet som skjer en uke etter at du får opphold" (kvinne, ca 25, enslig mor).*

Enkelte er så lykkelige for å få opphold, at de overser betydningen av å bruke tid på intervjuet, fortelle mer om seg selv og egne behov, be om utdypning av muligheter, etc.

Noen flyktninger har dessuten vanskeligheter med å forstå hvordan de kan bli bosatte i kommuner der de selv mener de ikke kan bo, og når dette samtidig begrunnes fra flyktningens side. Videre mener disse flyktningene at slike forklaringer ville blitt forstått, og tatt hensyn til, i det landet de kommer fra. Argumentet er at man i Norge ikke forstår flyktningenes innvendinger, og at beslutninger om bosted dermed fattes på feil grunnlag

### **Tidlig informasjon følges ikke opp**

Noen opplever at informasjon gitt ved ankomst til mottaket, før vedtak om opphold, ikke blir tatt hensyn til under bostedtsintervjuet. De føler det da vanskelig å vende tilbake til disse forholdene, da det fra myndighetenes side på denne måten gis inntrykk av at de har mistet sin relevans:

*"Jeg hadde fortalt om at den lille sønnen min var syk, og trengte helt spesielle boforhold, men på intervjuet ville de ikke snakke om dette, men spurte hele tiden om jeg trengte barnehageplass"* (kvinne, ca 25, enslig mor ).

### **Manglende forståelse for intervjuets innhold**

Enkelte flyktinger har liten forståelse for bosettingsintervjuets karakter - at det er viktig og krever forberedelse ved å tenke gjennom ulike forhold som kan ha betydning for tildeling av bostedskommune.

De fleste flyktingene forutser imidlertid på egen hånd intervjuets konsekvenser, og mange tar selv initiativ ved å spørre ansatte på mottaket om innholdet. De vanligste svarene er da at de må bestemme seg for hvor de vil bo, slik at de kan fremme et forslag under intervjuet. For å ha en formening om hva som kan lønne seg i bostedsvalget spørres da gjerne andre på mottaket, man sjekker selv på Internett, diskuterer realismen i egne forslag med ansatte på mottaket, etc. I sistnevnte tilfelle opplever mange tidlig å få uformell tilbakemelding på at de ønskede stedene er urealistiske.

### **Konsekvens ved manglende oppfølging**

Ett forhold er imidlertid gjennomgående: Alle flyktingene er forhåndsinformerte om at *avslag* av tildelt kommune enten vil være nytteløst eller medføre tap av rettigheter, dvs. man "melder seg ut av systemet". Dette oppfatets også å bli bekreftet i brevet fra IMDi om vedtak om bosettingskommune, og i tilbakemeldinger fra ansatte ved mottaket.

Noen har hørt at man ved å avslå, og å forlenge oppholdet i mottaket, kan få omgjort tildelingsbeslutningen og eventuelt få komme til ønsket kommune. En informant erindrer at man får 100 kroner i "bot" dersom man ikke overholder avtalen om å stille i bosettingsintervjuet.

## **4 Bosettingen**

### **4.1 Ventetiden (fra vedtak om opphold til tildeling av bosettingskommune)**

De som har færrest krav til kommunetildelingen og som ikke har særskilte behov, er mest tilfredse med tiden det tar å få tildelt bostedskommune. Disse har da også gjerne raskt blitt tildelt kommune og bolig, innenfor en seks-åtte måneders periode etter vedtak om opphold. For enkelte går tildelingen enda raskere.

Tilsvarende, jo flere konkrete krav eller behov man reiser, desto lengre tid tar tildelingen. Typiske krav som reises gjelder:

- ønske om en bestemt kommune
- behov for utdanningsmuligheter
- barn med eller uten spesielle behov, barn med sykdom eller handicap
- familiemedlemmer eller venner bosatt i en bestemt kommune
- egen sykdom eller helse / handicap
- konkrete og detaljerte krav til boligen

Flere flyktinger med slike behov oppgir at de har bodd på mottak lenger enn seks måneder etter oppholdsvedtaket, noen oppgir betydelig lengre tid (opp til tre år).

De færreste er klar over at det ideelt skal gå maksimalt seks måneder fra vedtak om opphold til tildeling av bosettingskommune. Enten kjenner man ikke til målsettingen, eller så har man ikke forstått sammenhengen mellom ventetiden og det antall krav som stilles. Utdanningsbakgrunn vil igjen kunne spille inn. Informantene med lav eller ingen formell utdanning viser mindre innsikt i hva som avgjør ventetiden, både i forhold til vedtak om bostedskommune og om bolig, enn de med høy utdanning.

## 4.2 Vurdering av tildelt bostedskommune

Som ovenfor antyd det er det varierende tilfredshet med tildelingen av bosettingskommune.

### IMDi bestemmer

Det er vanskelig å danne seg et presist inntrykk av informantenes vurderinger av IMDi's rolle som besluttsende instans, sett i forhold til at bakgrunnsinformasjonen innhentes av andre (ansatte på mottaket). Denne problemstillingen blir enten for komplisert, eller for fremmed.

Et par informanter uttrykker imidlertid at de aldri vil ta sjansen på å gå direkte til IMDi og dermed "hoppe over" ett nivå av kontaktpersoner (mottak eller kommune). Erfaringer fra hjemlandet er at dette aldri må skje og at obsternasighet kan ha farlige konsekvenser, slik som å bli sendt tilbake til mottak, eller at UDI går tilbake på oppholdsvedtaket. Informantene har hørt rykter om slike konsekvenser, men har ikke selv konkrete erfaringer å vise til.

### Stilletiende aksept

Et stadig tilbakevendende tema er at man enten har fått valg mellom tre kommuner (som flyktingene ofte ikke selv har foreslått), eller at man kan ønske seg én bestemt kommune. I sist nevnte tilfelle er det underforstått at om man likevel ikke får tildelt denne kommunen, må man ta til takke med den uansett.

Alle får da ikke oppfylt sine ønsker. De fleste tar allikevel til takke, for å forsøke å skaffe seg en tilværelse i den kommunen de har er tildelt. Noen av informantene forteller imidlertid at de avslø det første tilbudet om kommune. Alle disse ble værende på mottaket, i påvente av ny tildeling. Ingen er blitt kastet ut.

Også blant bosatte i de nordligste landsdelene, som gjerne ønsker bosetting lenger sør, antyd det at tildelingen aksepteres, og man avfinder seg med situasjonen. Ingen har nært forestående planer om å flytte sørover.

### Behov for informasjon om bostedskommunene

Mange er opptatte av å få ytterligere informasjon om aktuelle bosettingskommuner. Dette gjelder dels detaljert informasjon om hvilket sted i kommunen boligen befinner seg. Dels dreier informasjonsbehovet seg om type bolig, selv om boligens karakter ikke er IMDi's (men kommunens) ansvar, og dermed i utgangspunktet ikke er tema for bosettingsintervjuet. For mange kommer informasjonen for sent, eller den kommer ikke i det hele tatt.

De færreste tar selv initiativ til å få vite mer om bostedskommunen. Mange mener imidlertid at den informasjonen de har fått i forkant, stort sett stemmer med de faktiske forholdene når de senere kommer til kommunen.

Noen savner skriftlig begrunnelse for vedtaket om bosettingskommune, på eget morsmål: *"hvor man skal bo er jo så veldig viktig for hvordan du har det"*.

Igjen er det akseptert at ikke alle kan velge fritt, men siden det for eksempel vil være forskjeller mellom de tre kommunene de tilbys å velge mellom, ikke minst i forhold til boligene som finnes på hvert sted, ønsker flyktingene vite mer om de lokale forholdene allerede under bosettingsintervjuet. De mener selv dette vil føre til at flere blir tilfredse, med raskere integrering som resultat.

## 6. ETTER BOSETTINGEN

Flyktingene er intervjuet like i etterkant av bosettingen, for å få så ferske erfaringer fra prosessen som mulig. Samtidig har de fått noe erfaring med bosettingskommunen. Informantene er derfor avslutningsvis bedt om å vurdere situasjonen etter bosettingen.

### Få har flytteplaner

Ingen av informantene sitter med umiddelbare planer om å flytte. Enkelte antyder at det kan bli aktuelt å vurdere flytting dersom det viser seg at de etter en stund fremdeles ikke trives. Dette forventes da i forhold til at man har fått bedre norskkunnskaper, jobberfaring, blitt bedre integrert i det norske samfunnet, etc. – og dermed er bedre i stand til å klare seg på egen hånd.

Disse antydningene kommer i hovedsak fra informanter som i utgangspunktet først har gitt uttrykk for at de vil gjøre et forsøk på å bli. I ett tilfelle gjelder det på tross av at vedkommende er så misfornøyd med tildelt kommune at det grenser til fortvilelse. Misnøyen viser seg imidlertid i dette tilfellet å gjelde avslag på familiegjenforening, som i sin tur slår ut i misnøye med kommunetildelingen. De misfornøyde mener uansett at de får forsøke å bli boende, og finne seg til rette en stund, siden de har fått forståelse av at plasseringsvedtaket er endelig.

Flere ønsker dessuten, som ovenfor nevnt, ikke å være negative eller kritiske. Disse vil eventuelt kunne holde tilbake negative, kritiske eller misfornøyde innspill, siden de enten rett ut, eller ved reaksjoner som gråt, og forskjellige typer kroppsspråk, sier at de kommer fra kulturer eller har erfaringer der det er farlig eller kan få negative konsekvenser dersom man er negativ eller kritisk. Så selv om de fleste mener de ville bli boende i den boligen og kommunen de hadde fått tildelt, er det derfor vanskelig å si hvor mange som i virkeligheten blir boende der et par år frem i tid.

#### **Misfornøyde med bolig**

Flere er misfornøyde med boligen, og gir uttrykk for at de vil forsøke å finne noe annet. En informant er fortvilet etter plage med bråk, leilighetens størrelse og manglende tilpasning til sykt barn. To-tre andre er også misfornøyde med tildelt leilighet, som de mener ikke passer for deres situasjon.

Et par stykker er så misfornøyde med boligen at de ikke ser noen fremtid i den. Misnøyen gjelder da først og fremst boligen, ikke kommunen som sådan.

De som er mest misfornøyde med boligen var bosatt i Osloregionen. Disse har gjerne fått avslag på sitt eget førstevalg, og har ventet i kortere eller lengre tid på forslag nummer to, som de fleste godtar.

## **7. KJENNSKAP TIL FORVALTNINGEN**

Flyktningene ble avslutningsvis i samtalen bedt om å vurdere ansvarsfordelingen mellom UDI og IMDi. Da dette var samtalens siste tema, ble det begrenset tid til å gå inn i problematikken. Noen hovedtrekk kan imidlertid nevnes.

#### **Variierende kunnskap om ansvarsforholdene**

Kunnskapen om ansvarsfordelingen varierer. De to instansene oppfattes generelt sett å arbeide tett sammen. UDI vurderes som ansvarlig for det som skjer til og med vedtak om opphold, mens IMDi er ansvarlig for tildeling av bostedskommune og annen oppfølging etter vedtaket.

Mange er imidlertid usikre på hvor UDIs ansvar "stopper", dvs. på hvilket tidspunkt man ikke skal ha mer å gjøre med UDI, og når IMDi eller den lokale kommunen "tar over ansvaret".

Usikkerheten om ansvarsfordelingen knytter seg dermed gjerne til spesifikke oppgaver. Spørsmål om den konkrete oppgavefordelingen besvares gjerne med at "dette har ikke jeg forutsetning for å vite noe om", og "hvis du sier det er sånn, så vil ikke jeg kunne være uenig".

De som er generelt sett skeptiske til å uttale seg kritisk, har også en tendens til å hevde at UDI "følger med" også etter bosettingen. Enkelte betrakter sågar UDI som en form for etterretningsorganisasjon, som vil følge dem i årevis. Mao, det "gjelder å passe seg".

Flyktningenes utdanningsbakgrunn ser også her ut til å spille inn. De med høyest formell utdanning har mest og riktigst kunnskap. (Kjønn vil også kunne ha betydning, men dette kan i praksis skyldes at de kvinnelige informantene gjennomgående har lavere formell utdanning enn menn).

## **8. FLYKTNINGER SOM HAR FUNNET BOLIG SELV.**

Fire av de fjorten informantene har funnet egen bolig. Etter å ha inngått private leiekontrakter har de blitt utsøkt til kommunen gjennom IMDi. Utsøking etter bosetting på eget initiativ skjer etter avtale mellom IMDi og kommunen. Etter å ha blitt bosatt gjennom IMDi har disse flyktningene de samme rettighetene som alle andre bosatte flyktninger, som rett til deltakelse på introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger. Såkalte selvbosatte, som bosetter seg helt på egenhånd, uten å involvere IMDi, har ikke de samme rettighetene som andre flyktninger som er bosatt gjennom IMDi.

### **Yngre menn med høy utdanning**

Informantene som har funnet bolig selv er alle yngre menn med høyere utdanning fra hjemlandet enn den utdanningsbakgrunn man finner blant de øvrige flyktningene.

Årsaken til at de har ønsket å bosette seg selv er:

- mulighet for å bosette seg der man vil, uavhengig av tildeling
- raskere bosetting
- det å kunne bo nær venner, eller andre fra samme opprinnelsesland
- mulighetene for utdanning og jobb
- å unngå til dels lang ventetid - til kommuner man i utgangspunktet ikke ønsker (basert på erfaring fra andre på mottaket)
- å kunne bo i en større by
- å kunne bo i sør, med det beste klimaet

Alle informantene som har funnet bolig selv kjente på forhånd personer fra samme opprinnelsesland i kommunen de valgte å bosette seg i. De har dannet fellesskap der de tar vare på hverandre, og der de yter bistand til andre nyankomne fra samme opprinnelsesland som ønsker å gå utenom det vanlige bosettingssystemet. Alle deltar på introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger.

### **Behov for effektivisering av ventetiden**

Informantene som har funnet bolig selv har vært svært aktive, både i forhold til å stille spørsmål og forhøre seg, fra første stund på mottaket. De tar det for gitt at de selv skal finne et sted å bo, tilpasset egne forutsetninger. De er positive til å ta eget initiativ, og mener dette gir god trening i å forstå hvordan ting fungerer i Norge.

Tilsvarende er det forbauselse blant disse flyktningene over at de ikke er nødt til selv å ta mer initiativ, at det ikke blir stilt krav til dem, og at de ikke får mer tilbud om kurs og aktiviteter fra første stund. De mener den første tiden på mottaket kunne vært brukt mer fornuftig, i motsetning til hva de opplever som lange og ørkesløse dager.

### **Gjennomfører bosettingsintervju**

Informantene som har funnet bolig selv oppgir selv innledningsvis at de ikke har gjennomført bosettingsintervjuet, ettersom de sørger for sin egen bosetting. Etter hvert kommer det frem

at intervjuet er gjennomført likevel, men at flyktingene ikke har oppfattet det som det "formelle bosettingsintervjuet".

#### **Begrenset informasjon om muligheten for å finne bolig selv**

Det informeres i begrenset grad blant flyktingene generelt sett på mottakene om muligheten for å finne bolig selv. Flyktingene reiser heller ikke på eget initiativ denne muligheten for mottakets ansatte.

Informantene som har funnet bolig selv forteller at de først har informert mottaket om hvordan de har tenkt å skaffe seg bolig på egen hånd, etter at de har forberedt flyttingen sammen med venner eller slektninger på bostedet. At de ikke har reist spørsmålet om selvbosetting overfor de ansatte på mottaket tidligere, forklares med at de ikke har sett noen grunn til å gjøre det, ettersom det ikke i utgangspunktet var presentert som noen mulighet. De har derfor antatt at det å reise temaet ikke ville føre noe sted hen.

Tvert imot har informantene som har funnet bolig selv flere ganger blitt advart av de ansatte på mottaket om at de ved å forsøke å klare seg selv vil falle ut av systemet, ikke kan kreve verken kurs, kommunal bolig på et senere tidspunkt eller påberope seg andre rettigheter.

De som har funnet bolig selv har vært klar over at de ved å søke bolig på egen hånd har gått utenom systemet. De har likevel tatt sjansen, siden de har ønsket å komme seg videre til et ønsket bosted raskest mulig. En viktig drivkraft har vært frykten for å bli sittende og vente på bosetting i en kommune de likevel ikke kunne tenke seg å bo i.

#### **Advarsler mot selvbosetting**

Enkelte av de som har funnet bolig selv har fått høre på mottaket at de ved å bosette seg selv ikke vil få rett til å gå på introduksjonskurs, eller rett til begynne på utdanning uten å ha eksamen fra nivå 3 i norsk. Når de nå likevel klarer å etablere seg, er de usikre på hvorfor mottaket fremstiller det som umulig. To av disse informantene i denne gruppen heller til den oppfatning at de ansatte på mottaket ikke setter pris på at de reiste på eget initiativ. De snakket følgelig minst mulig om planene sine på forhånd, av frykt for at ansatte på mottakene ville legge hindringer i veien. Ønsket om selv å ordne opp stimuleres samtidig av negative erfaringer til andre på mottaket: personer som sitter i kø for kommunetildeling på tross av at de følger vanlig prosedyre, og som heller ikke regner med å komme til en kommune de selv ønsker. Til sammen bygger disse erfaringene opp under problemene med å forstå hvorfor mottaksansatte ikke nevner det å finne bolig selv som et reelt alternativ. Holdningen blant flyktingene er at flere på denne måten vil finne et egnet bosted, og raskere bli integrert i det norske samfunnet.

Alle de informantene som har funnet bolig selv deltok i introduksjonskurset, trass i at de hadde reist fra mottaket, og bosatt seg selv. De er imidlertid usikre på hvorvidt dette kun gjelder for deres egen bostedskommune (større byer), og om det var en mulighet som kun bød seg for en kort periode.

#### **Behov for differensiert tilpasning**

Informantene som har funnet bolig selv vil gi tilbakemelding til IMDi om at man særlig bør informere flyktinger med høyere utdanning om mulighetene for å finne bolig selv, og aktivt legge til rette for det. Flyktingene bør gis differensiert behandling ut fra de ressurser de besitter og de muligheter de har for å klare seg på egen hånd (differensieringsbehovet er for øvrig det samme i forhold til innholdet i kurs og norskopplæring). Rykter fra (andre palestinere i) andre land sier at det tar et år før man lærer det lokale språket, mens det i Norge gjerne tar tre-fire år. Tregheten kan ifølge informantene dels skyldes manglende effektivitet i opplæringen, dels mangel på individuell vurdering av flyktingene.

En av informantene foreslår at IMDi bør opprette en "utleiemegler". Dette vil være et profesjonelt mellomledd mellom utleiery og flyktninger, for flyktninger som vurderes å kunne klare seg "utenom systemet". Generelt sett gjelder behovene ikke bare boligformidling, men også en mer effektiv språkopplæring samt raskere godkjenning og svar i forhold til innsendt dokumentasjon av utdanning og jobberfaring.

To av de som har funnet bolig selv er kjente med at det er mangel på personer med visse typer kompetanse, eksempelvis i helsevesenet i kommunen. Dette til tross for at de kjenner personer utdannet som lege, som etter tre-fire år i mottak fremdeles er uten jobb. Slike erfaringer reiser etter deres mening spørsmål om effektiviteten og kvaliteten på "integreringsprosessen".

En av de som har funnet bolig selv oppfatter det slik at IMDi ikke nevner muligheten for selvbosetting fordi det er et mål å fordele flyktningene over hele landet. Selvbosettingen bryter kontrollmuligheten. Oppfatningen er blitt styrket etter samtaler med andre selvbosatte, som har tilsvarende synspunkt. Dette mener man er beklagelig, ettersom det forsinker bosetting og integrasjon. Man har forståelse for at ikke alle kan bo i noen få byer. Samtidig vil man, ved å oppmuntre de som kan klare seg selv, kunne frigjøre ressurser til bruk for flyktninger som ikke har de samme forutsetninger.

*"Det må da være like viktig at de som kommer hit trives der de havner, som at de blir fordelt over hele landet?"* (ung mann)

Informantene understreker igjen at de med disse betraktningene ikke ønsker å være negative eller kritiske, men vil videreformidle gode ideer og tanker basert på egne erfaringer.

### **Selvbosetting kan ha positive ringvirkninger**

De som har funnet bolig selv bor i dag alle der de helst vil bo, er tilfredse med at de har klart å bosette seg selv, og at de likevel får gå på introduksjonskurset. De ønsker å finne en jobb raskest mulig, og planlegger å bli boende.

I sum gjør opplevelsen av å ha fått til mye, og på en måte de selv ønsker, at de ser lyst på fremtiden.