

Kommuner med asylmottak

Utfordringer og mulige løsninger

NORSK

Om rapporten

Denne rapporten handler om seks små lokalsamfunns ulike erfaringer med å ha asylmottak i sin kommune. Samtlige seks har gjennomgått perioder med konflikt, og det var også en av årsakene til at de ble valgt. Målet med rapporten har vært å få mer kunnskap om disse konfliktene, og i hvilken grad det har dreid seg om rasisme og diskriminering. Rapporten tar for seg hva kommunen og mottaket har gjort for å forebygge og/eller løse opp i eksisterende konflikter, og hvilke årsaker de ulike informantene mener ligger bak. Vi ønsker med andre ord å fokusere både på de konfliktene som kan oppstå i lokalsamfunn med asylmottak, men også på hvilke forhold som bidrar til positive relasjoner.

Et lite utvalg

Datamaterialet som ligger til grunn for denne rapporten gir ikke adgang til å generalisere. Til det er kommuneutvalget for lite. Likevel mener vi at vi ut fra materialet kan peke på forhold som mest sannsynlig også vil gjelde for andre kommuner med asylmottak. Det gjør at funnene vil ha en viss overføringsverdi.

Begrunnelse for rapportens tilnærming og problemstillinger

Fordi konflikter i lokalsamfunn med asylmottak ikke er uvanlig mener Utlendingsdirektoratet, UDI, at kunnskap om disse spørsmålene er viktig både for å kunne forebygge og løse konflikter, og for å kunne legge forholdene til rette for at relasjonene mellom asylmottak/mottaksbeboere og kommune/ lokalbefolkning skal fungere mest mulig tilfredsstillende for alle parter. En del av problemstillingene vi kommer inn på i løpet av rapporten har vært forsket på tidligere.¹ UDI mener rapporten utdyper og supplerer denne kunnskapen.

UDIs egne kjerneoppgaver

Som følge av at Utlendingsdirektoratet har det overordnede ansvaret for drift av statlig mottak, berører denne rapporten viktige sider ved UDIs egen virksomhet. I tillegg til at rapporten gir kunnskap og informasjon om relasjonen mellom

mottak og lokalsamfunn, avdekker den styrker og svakheter ved UDIs egen "tjenesteyting" og forvaltning av regjeringens politikk på det området som gjelder asylmottak. Rapporten vil således kunne fungere som et bidrag til UDIs innsats for å styrke kvaliteten på eget arbeid.

Statlig mottak

UDI har erfart at det er en del misforståelser omkring hva et asylmottak egentlig er. En del ser ut til å tro at et asylmottak er en offentlig institusjon hvor asylsøkerne må bo mens søknaden deres behandles. Dette er ikke riktig. Et statlig asylmottak er et tilbud om midlertidig bolig for personer som søker asyl i Norge. Her kan asylsøkerne bo i søknadsperioden og fram til bosetting i en kommune, eller til de får avslag på asylsøknaden og skal forlate landet. Målsettingen for opphold på mottak er at det skal være et mest mulig normalt bosted for personer i en unormal livssituasjon, med en nøktern men forsvarlig standard. Et mottak er altså "et tilbud om midlertidig bolig med tilhørende økonomiske ytelser og beboerretnede tiltak for personer som søker asyl i Norge".²

Informasjon og aktiviteter i mottak

I henhold til Reglement for drift av statlig mottak skal det beboerretnede arbeidet bidra til at beboerne kan ivareta egen livssituasjon under mottaksoppholdet, og til å skape en meningsfylt hverdag. Tiltakene skal differensieres i forhold til beboerne som til enhver tid befinner seg på mottaket, og de skal muliggjøre beboernes ivaretagelse av eget språk og kultur. Tiltakene skal forberede beboerne på eventuell bosetting og integrering i Norge eller retur til hjemlandet.³

UDIs informasjonsrutiner ved opprettelse av mottak

Ved opprettelse av mottak er UDIs rutiner, når det gjelder kontakt med en mulig/fremtidig vertskommune, som følger:

UDIs regionkontor sender ut informasjon til kommunene i den/de geografiske områdene hvor det er invitert til anbuds konkurranse om drift av statlig mottak.⁴

¹) Se litteraturliste

²) Reglement for drift av statlig mottak, punkt 1

³) Sitert fra kapitlet om målsettinger i Reglement for drift av statlig mottak, punkt 2.3

⁴) Konkurransetsetting av statlige asylmottak startet sommeren 2001

4) Konkurransetsetting av statlige asylmottak startet sommeren 2001

5) Siden sommeren 2000 er det UDI som har gjennomført asylintervjuene. Før år 2000 var det politiet som hadde dette ansvaret.

6) Konsekvensen av KR D brev datert 11.09.2001 om økt tilstrømning av asylsøkere – Iverksettelse av vedtak, jf pkt 4 i brevet.

* Omfatter asylsøkere fra Albania, Kroatia, Makedonia, Serbia og Montenegro

** Omfatter asylsøkere fra Armenia, Aserbajdsjan, Georgia, Hviterussland, Kashakstan, Kirgisistan, Litauen, Moldova, Russland, Ukraina, Bulgaria, Polen, Romania, Slovakia, Tsjekkia

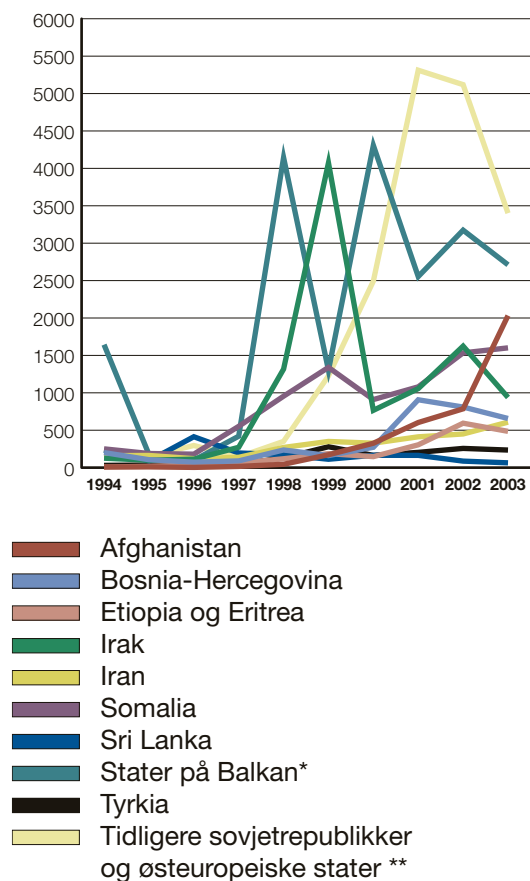
*** Omfatter alle som søkte asyl til Norge, - også de med annen landbakgrunn enn de som er listet opp i kurvegrafen.

UDIs regionkontor tar kontakt, ofte i form av et møte, med kommunen når tilbud fra en aktuell driftsoperatør om drift av mottak i deres kommune foreligger. UDIs regionkontor inviterer til et nytt møte, som regel sammen med driftsoperatør, når kontrakt er undertegnet. Hensikten med møtene er å informere og forberede kommunene på oppgaven. UDIs erfaring er at kommunene har spørsmål de ønsker å avklare med hensyn til hvilke forpliktelser kommunen har overfor mottaksbeboerne. Særlig gjelder dette i forhold til offentlige tjenester som helsetjenester, skole og barnevern. Møtene fungerer også som en arena hvor misforståelser kan ryddes av veien, og hvor informasjon blir gitt om hvordan mottaket skal organiseres, hvilken bygningsmasse som skal brukes m.m. UDI er med på eventuelle folkemøter arrangert av kommunen og driftsoperatør. Også her er informasjon en viktig målsetting. I tillegg fungerer folkemøtene erfaringsmessig også som en slags ”ventil” hvor motstand, frustrasjon og sinne får utløp. UDIs erfaring er at motsetningene ofte blir mindre i takt med at folk får uttrykt sine meninger og har fått svar på en del av sine spørsmål.

Endring over tid i ankomsttall, antall asylmottak og asylsøkernes etniske og nasjonale bakgrunn

De seks mottakene vi i det følgende kommer til å presentere er opprettet på forskjellige tidspunkt over en tiårsperiode. Det første mottaket ble opprettet så tidlig som i 1993, mens det siste ble opprettet i 2001. Som tabellene under viser, har det totale ankomsttallet per år og antall mottak variert mye i denne perioden. Det har også vært store endringer i den etniske og nasjonale bakgrunnen til personer som har søkt asyl i Norge.

Asylsøkere til Norge 1994-2003



For alle land, se www.udi.no

Årstall	Ankomsttall ***	Antall mottak
1993	12.876	145
1994	3.379	55
1995	1.460	22
1996	1.778	19
1997	2.271	22
1998	8.543	75
1999	10.160	131
2000	10.842	122
2001	14.782	128
2002	17.480	138
2003	15.600	140

Endringer i asyl- og innvandringspolitikken

I tillegg til endringene i ankomst av asylsøkere til Norge, har også de politiske føringene på asyl- og innvandringsfeltet endret seg i løpet av årene.

Arbeidstillatelse - Fra sommeren 2000 til sommeren 2001 var det fast praksis at midlertidig arbeidstillatelse ble gitt rett i etterkant av asylintervjuet.⁵ I forbindelse med store ankomster av personer med antatt grunnløse søknader, ble det besluttet at denne gruppen ikke skulle få midlertidig arbeidstillatelse. Denne innstramningen skulle motvirke tilstrømming av personer som primært søkte å skaffe seg arbeid og inntekt for en periode mens asylsøknaden ble behandlet.⁶ Videre medførte ikrafttredelsen av Dublin-konvensjonen våren 2001 at det tok lenger tid før asylsøkere ble innvilget midlertidig arbeidstillatelse - ofte opptil seks måneder. Grunnet endringer i behandlingen av saker etter Dublin II-forordningen med kortere frister fra 01.09.2003 og innføringen for Norges vedkommende av Eurodac fra 15.01.2003, tar det nå mye kortere tid før saken kommer til realitetsbehandling i UDI. I dag vil det i de fleste tilfeller foreligge avklaring om hvorvidt det dreier seg om en Dublin-sak eller ikke allerede 1 måned etter registrering av søknaden om asyl. UDI vil da i utgangspunktet kunne behandle søknaden om midlertidig arbeidstillatelse på et tidligere tidspunkt. Midlertidig arbeidstillatelse gis da rutinemessig, forutsatt at det ikke dreier seg om en Dublin-sak og det ikke er tvil om personens identitet.⁷

Norskopplæring - fra 1988 hadde alle beboere i asylmottak rett til norskopplæring. Etter "Embetsmannsrapporten" (1991) ble oppholdstiden i mottak delt i en primær- og en sekundærfase, med påfølgende forsøk på å dele mottakene tilsvarende. Norskopplæringen falt bort for beboere uten oppholdstillatelse og ble gjeninnført i 1996, for så å falle bort igjen i 2003. De politiske begrunnelsene for bortfallet av norskundervisningen bunnset begge ganger i et ønske om å omdisponere midlene som ble brukt til norskopplæring av asylsøkere til grupper som med sikkerhet skulle bli i landet. Antall beboere i mottak var i 2003 rekordhøye, og andelen som fikk opphold var relativt lav - mellom 20 og 30%. Da antallet asylsøkere sank ble retten til norskopplæring gjeninnført. Gjeninnføringen i 1996 ble grunnlagt med at beboere som fikk opp-

holdstillatelse burde få et bedre utgangspunkt for integrering i det norske samfunnet.

I tillegg er det de siste årene gjort endringer i forhold til personer med endelig avslag på asylsøknadene. Fra sommeren 2002 ble det innført trekk i basisbeløpet for personer med endelig avslag på asylsøknaden. Basisbeløpet består av matpenger og lommepenger. Når en asylsøker har fått endelig avslag på søknaden faller lommepengene bort. 1. januar 2004 innførte UDI raskere saksbehandling for søkere fra land der innbyggerne normalt ikke har behov for beskyttelse.⁸ Fra samme dato, 1. januar 2004, innførte norske myndigheter også bortfall av botilbud ved endelig avslag på asylsøknaden. Unntatt fra ordningen er barnefamilier og enslige mindreårige. Myndighetene forventer at alle med endelig avslag reiser hjem. Personer som samarbeider med norske myndigheter om retur får bo i mottak inntil hjemreise, og får penger til mat i denne perioden. UDI begjærer utkastelse fra mottaket for de personene som ikke samarbeider. De politiske begrunnelsene for disse endringene er dels økonomiske og dels den signaleffekten dette antas vil ha overfor potensielle asylsøkere uten beskyttelsesbehov. Norske myndigheter ønsker at personer som har fått endelig avslag på asylsøknaden skal motiveres til rask retur til hjemlandet.

UDIs antakelser

UDIs antakelse har vært at svingninger i ankomsttall, antall mottak, antall beboere, sammensetningen av beboermassen, samt den politiske utviklingen er med på påvirke lokalbefolkningens syn på det å få et asylmottak i kommunen. Vi har også hatt som utgangspunkt at prosessen rundt etableringen av asylmottaket har hatt innvirkning på lokalbefolkningens syn på mottaket og mottaksbeboerne. Et mål med rapporten har derfor vært å få kunnskap om hvordan disse forholdene virker inn på relasjonene mellom lokalbefolkningen og mottaksbeboerne/mottaket. Ut over dette bygger vår rapport på antakelser om at konflikter i lokalsamfunn med asylmottak til en viss grad bunnset i rasisme og diskriminering, og vi har ønsket å få mer kunnskap om art og omfang av rasisme og diskriminering i slike lokalsamfunn.

For å få mer kunnskap om disse fenomenene har vi valgt ut en kommune med asylmottak i hver av

⁷) Jf utlendingsforskriften § 61 første ledd punkt 2

⁸) Ordningen blir ofte kalt 48-timersprosedyren.

UDIs seks regioner. I hver av disse seks kommunene har vi hatt strukturerte gruppeintervjuer med representanter for fire ulike informantgrupper:

- 1) beboerne på mottakene
- 2) ansatte på mottakene og i kommunen
- 3) lokalbefolkningen
- 4) bosatte innvandrere

Årsaken til at vi har valgt bosatte innvandrere som egen informantgruppe, og ikke som en naturlig del av lokalsamfunnet, er todelt. For det første for å få deres synspunkter på i hvilken grad innvandrerne som er bosatt i kommunen påvirkes av at det opprettes asylmottak og av eventuelle konflikter mellom lokalbefolkningen og mottaket. For det andre ønsket vi å skille dem ut som egen gruppe av frykt for at de ikke ville svare like åpent dersom de ble intervjuet sammen med naboer og bekjente. Imidlertid er de bosatte innvandrerne den gruppen vi har fått minst informasjon fra. Dataene fra denne gruppen er derfor mindre tydelig i rapporten enn for de andre gruppene. Fordi de ikke bodde på mottaket eller i kommunen da mottaket ble opprettet, kommer mottaksbeboernes synspunkter ikke til uttrykk i den delen av rapporten som handler om mottaks-etablering. De ulike informantgruppene stemmer varierer altså avhengig av de ulike problemstillingene som ble tatt opp i løpet av samtalen.

Bakgrunn for UDIs rapportering om rasisme og diskrimineringsproblematikk

Denne rapporten er Utlendingsdirektoratets (UDI) tredje rapport om rasisme og etnisk diskriminering i Norge. Bakgrunnen for disse rapporteringene er et ønske fra myndighetene om å få kunnskap om, og å overvåke, arten og omfanget av rasisme og diskriminering i Norge. I Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge, i Regjeringens Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (1998-2001) og i Regjeringens Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006) legges det stor vekt på betydningen av å innhente informasjon som kan bidra til å dokumentere, registrere og kartlegge utbredelsen av rasisme og diskriminering. For å kunne forebygge og bekjempe disse fenomenene er det viktig med kunnskap. Denne rapporten er ment som et bidrag til denne fenomenkunnskapen, men omhandler også en rekke andre forhold.

Rapportens formål og målgrupper

For myndighetene, og da særlig for Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Utlendingsdirektoratet (UDI) som er ansvarlige for organisering av et fleksibelt mottaksapparat, er det viktig å fremskaffe mer informasjon om relasjonene mellom asylmottaket/mottaksbeboerne og lokalsamfunnet. Slik kan man best mulig forebygge konflikter. Samtidig mener vi at informasjonen i rapporten er av særlig interesse for politikere, kommuneansatte eller lokalbefolkningen i kommuner som har asylmottak, eller hvor det planlegges opprettet et. Rapporten sier noe om hvilke erfaringer andre kommuner og lokalsamfunn har gjort, og gir forslag til tiltak. Den vil også være av nytte for ansatte i mottaksbransjen.

Strukturen i rapporten

I første kapittel presenteres rapportens mål og problemstillinger. Her beskrives også metoden. I andre kapittel vil vi fokusere på perioden omkring opprettelsen av mottakene. Vi vil presentere de ulike informantgruppene syn på det å skulle få et asylmottak i kommunen, og forsøke å vise hvorfor enkelte var positive, mens andre var negative. I kapittel tre vil vi sammenlikne kommunene og se på forskjeller når det gjelder konflikt og måten kommunene har forholdt seg til konfliktene på. Vi vil her presentere årsaksforklaringer og tiltak som bidrar positivt til forholdet mellom mottak/mottaksbeboere og kommune/lokalbefolkning. Deretter vil vi se på årsaker til konflikt og barriere for positiv samhandling og interaksjon. Til slutt, i kapittel fire, vil vi oppsummere rapportens funn, og komme med anbefalinger.

Metode

Vi valgte strukturerte gruppesamtaler som metode. Informantene hadde fått tilsendt intervjuguiden i forkant av intervjuet, og hadde således hatt anledning til å forberede seg. Under intervjuene benyttet vi en åpen samtaleform der svarene ikke skulle inn i lukkede alternative svarkategorier. Med en slik metode ønsket UDI å stimulere informantenes assosiasjoner rundt konkrete eksempler på opplevd etnisk diskriminering, og andre erfaringer i møte mellom beboere i mottak og lokalbefolkning. Videre ønsket vi å skape en dynamikk mellom

møtedeltakerne som ville gi grunnlag for et rikt og variert datatilfang på relativt konsentrert tid.

Informantene

I hver kommune har vi hatt samtaler med fire ulike informantgrupper; - mottaksbeboere, ansatte ved mottaket, ansatte i kommunen, representanter for det sivile samfunn/lokalbefolkning og representanter for bosatte innvandrere. Vi har altså gjennomført 24 gruppesamtaler med gjennomsnittlig ca. 10 informanter tilstede i hver gruppesamtale. Dette gir til sammen ca. 240 informanter.

Rekruttering av informanter

Kriterier for valg av informanter var at de skulle ha en viss kjennskap til mottaket og beboerne, og til forholdet mellom mottak/mottaksbeboere og lokalsamfunnet. I praksis skjedde rekrutteringen på følgende måte: UDIs regionkontorer tok kontakt med en i kommunen med særlig kjennskap til mottaket, asylsøkerne og de bosatte innvandrene. Vedkommende satt deretter sammen grupper av informanter med representanter for kommuneansatte, det sivile samfunn/lokalbefolkningen og bosatte innvandrere. I noen av kommunene skjedde denne rekrutteringen i samarbeid med de mottaksansatte. Mottaksleder valgte ut representanter for de ansatte ved mottaket til intervjuene. Mottaksledere sto også for rekrutteringen av informanter blant mottaksbeboerne. Det var et kriterium at også disse skulle ha relativt god kjennskap til mottaket, beboerne og til lokalsamfunnet. For å sikre en viss representativitet i sammensetning av gruppene, ønsket vi i tillegg representanter for både kvinner og menn, ulike aldersgrupper og ulike etniske grupper/nasjonaliteter.

Bruk av tolk

I fire av seks kommuner snakket samtlige informanter blant mottaksbeboerne enten norsk eller engelsk. Her foregikk samtalen på disse to språkene ved at vi stilte spørsmålene løpende først på engelsk så på norsk. I to av kommunene ble det benyttet tolk.

Kommuneutvalg

Vi har valgt seks mindre kommuner i Norge, spredt på seks ulike landsdeler. Det er flere grunner til at vi har valgt disse kommunene. Likhet med hensyn til størrelse og at samtlige kommuner har hatt perioder med konflikt i forhold til mottaket, ga et godt utgangspunkt for sammenlikning. Forskjeller

mellom kommunene med hensyn til konflikt og utvikling over tid vil kunne ledes tilbake til forhold som faller utenfor undersøkelsen: Ved å velge relativt like kommuner har vi villet styre klar av forklaringer som går på forskjeller mellom by og land.

En annen grunn til at vi valgte relativt små kommuner er at det ville gjøre det lettere å isolere årsakssammenhenger. Vår antakelse har vært at asylmottaket utgjør et mer merkbart innslag i lokalsamfunnet i små kommuner enn i større kommuner og byer, der mottaket kanskje "drukner" i andre institusjoner og beboerne "går i ett med" innvandrerbefolkningen for øvrig. Videre har vi antatt at lokalbefolkning og kommuneansatte på mindre steder i større grad engasjerer seg og har personlige erfaringer med mottaket og mottaksbeboerne enn tilfellet er i byer og i større kommuner. Som informanter ville de dermed ha mer og bedre informasjon om de forhold vi ønsket undersøke.

Metodens fordeler og begrensinger

Erfaringen fra intervjuene er at det var store variasjoner i gruppene med hensyn til hvor aktive de ulike deltakerne var. Det viste seg å bli en utfordring å få alle med i samtalen, hindre at noen ble for dominerende og sørge for at også de mer beskjedne fikk komme til. For noen av informantene kan gruppesituasjonen virke hemmende for deres deltakelse. Dette kan skyldes at enkelte kvier seg for eller er redd for å snakke i forsamlinger. For slike informanter er gruppesamtaler lite egnet. Det kan også skje at det oppstår en negativ dynamikk i gruppen ved at deltakere provoserer hverandre, eller ved at enkelte dominerer på andres bekostning. Videre kan enkelte finne det lite strategisk å komme med synspunkter han/hun vet andre i gruppen ikke er enig i eller misliker. Ut fra dette kan det hende at variasjonen i hva informantene tenker om de ulike spørsmålene som ble stilt, ikke har kommet fullstendig frem.

En annen begrensning kan knytte seg til sensitive tema som ble tatt opp. Å snakke om konflikter, rasisme og diskriminering kan være vanskelig for enkelte, og følelser kan lett settes i sving. At det er flere tilstede kan føre til at enkelte vil vegre seg for å komme frem med sin historie. Men det motsatte kan også skje. Ved at det er andre i gruppen som har opplevd det samme eller som kan bekrefte det som blir sagt, kan det oppleves som lettere å snakke om slike forhold. Strukturerte gruppesam-

taler kan med andre ord virke både stimulerende og hemmende på deltakerne, og det er sannsynlig at begge dele har gjort seg gjeldende i løpet av intervjuene til denne undersøkelsen.

En annen utfordring som vi var fullt klar over på forhånd, knyttet seg til det å være UDI-ansatt i møte med de ulike gruppene. For mottaksbeboere som avventer svar på asylsøknaden, er UDI den instans som avgjør hvorvidt han/hun får bli i Norge eller ikke. Enkelte av informantene forsøkte derfor å benytte anledningen til å snakke om egen sak. Dette løste vi ved å minne om at formålet med UDIs møte med beboerne i denne anledningen ikke gav rom for å drøfte enkeltsaker.

Datamaterialet gir ikke adgang til å generalisere. Til det er kommuneutvalget for lite. Av 140 kommuner med mottak er bare seks med i denne undersøkelsen. Likevel mener vi at vi ut fra materialet kan peke på forhold som mest sannsynlig også vil gjelde for andre kommuner med asylmottak. Det gjør at funnene vil ha en viss overføringsverdi. Rapportens anbefalinger hviler på denne antakelsen.

Opprettelse av mottak

Utlendingsdirektoratet (UDI) har et overordnet ansvar for etablering, finansiering og drift av asylmottak. Asylmottakene drives av kommuner, ideelle organisasjoner eller private selskap, heretter kalt driftsoperatører, som et av UDIs regionkontor inngår avtale med. Driften skal skje i overensstemmelse med ulike styringsdokumenter, blant annet driftsreglement som angir overordnede målsettinger for mottaksdriften, samt rammer og ansvarsfordeling mellom UDI og driftsoperatør. I driftsreglementet stilles det bestemte krav til hva som skal skje på mottaket, hvilke plikter mottaket har overfor beboerne og overfor lokalsamfunnet.

For de asylsøkerne som får bli i landet⁹ er oppholdet i et statlig asylmottak det første skrittet inn i det norske samfunnet. Fra myndighetenes side anses det derfor som viktig at kommunen i samarbeid med asylmottaket legger forholdene til rette for at beboerne blir en integrert ressurs i lokalsamfunnet. Hva som skjer i forbindelse med etableringen av mottaket kan ha betydning for forholdet mellom mottak og kommune, mellom mottaksbeboere og lokalbefolkning. Et interessant spørsmål blir derfor: Hvordan stilte befolkningen seg til å få et asylmottak i kommunen?

Da vi stilte lokalbefolkningen dette spørsmålet svarte de fleste representantene at lokalsamfunnet var delt i synet på opprettelsen av mottaket. En representant sa: *”Noen var for og noen var mot er det vel rimelig å anta, men blant naboene var det lite positive holdninger til mottaket”*. Det er ingenting i materialet som tyder på at det var grupper, som ungdom eller eldre, som var mer positive eller negative til opprettelsen. Det som imidlertid er ganske klart, er at de som var mot opprettelsen av mottaket var mest aktive. En informant sa: *”Befolkningen var delt, men mest positiv. Før opprettelsen var folk relativt positive, men noen få skeptikere ”ropte høyt” gjennom media og underskriftskampanje”*. Også i kommunens administrasjon og politiske ledelse var man delt i synet på opprettelsen av mottaket. I enkelte av kommunene så ikke administrasjonen eller politisk ledelse på det å få et mottak i kommunen som noe spesielt. I en kommune svarte de: *”Ordfører og rådmann ble kontaktet av driftsoperatør, som ga beskjed om at de kom til å søke om å få opprette et mottak i kommunen. Formannskapet sa at de tok informasjonen til etterretning, og dro på studietur til en nabokommune som hadde mottak.”*

De ansatte på mottaket og i kommunen har oppfattet lokalbefolkningen som mer negativ enn det de andre gruppene gav uttrykk for. Mottaksansatte og kommuneansatte har i større grad oppfattet lokalsamfunnet som generelt skeptiske til opprettelsen av mottaket. I en kommune sa representantene: *”Lokalbefolkningen var veldig negativ til opprettelsen av mottaket.”* Selv i den ene kommunen hvor lokalsamfunnet svarte at de var positive til opprettelsen av mottaket fortalte representantene for de mottaksansatte og kommunen at de oppfattet lokalsamfunnet som skeptiske. Denne diskrepansen er interessant. Hvorfor mente de ansatte i kommunen og på mottaket at lokalbefolkningen var mer negativ enn lokalbefolkningen selv mente? Har representantene for lokalbefolkningen bevisst underkommunisert den motstanden det var i lokalsamfunnet mot opprettelsen av mottaket? Vårt materiale gir ikke noe entydig svar på disse spørsmålene, men som vi kommer tilbake til nedenfor, er det flere ting som tyder på at lokalbefolkningen i flere kommuner var mer skeptiske til opprettelsen av mottaket enn det de fortalte.

Årsaker til at folk var positive eller negative til opprettelse av asylmottak

De fleste lokalsamfunnene svarte at lokalmiljøet var ”delt” i synet på opprettelsen av asylmottaket. Samtidig var det en massiv overvekt av årsaksforklaringer på hvorfor folk var negative, og få årsaksforklaringer på hvorfor folk var positive. Det kan tyde på at motstanden mot mottaket var større enn lokalbefolkningen ville innrømme. I dette avsnittet skal vi se nærmere på hvorfor folk var henholdsvis positive eller negative til opprettelsen av mottaket.

Årsaker til at folk var positive

Ønske om å hjelpe flyktningene

Selv om flertallet av historiene vi har fått presentert er av negativ karakterer, har det i samtlige kommuner vært personer som har vært positive til å få asylmottak i kommunen. Flere har uttrykt et ønske om å hjelpe mennesker på flukt. Flere av informantene sa: *”Vi ønsker å hjelpe folk i nød”*. De så det som viktig å hjelpe mennesker som har behov for beskyttelse, og snakket om å *”ta sin skjerv”*. Enkelte snakket om det å få et asylmottak som en berikelse for kommunen. Det vil føre nye

⁹) Første halvår 2004 ble 27% innvilget enten asyl eller opphold på humanitært grunnlag. Kilde: Halvårsstatistikk 1. halvår 2004, Utlendingsdirektoratets strategi- og dokumentasjonsavdeling, Enhet for statistikk og analyse.

mennesker, tradisjoner og kulturer inn i kommunen, og de mente at dette kunne få positive smitteeffekter på lokalsamfunnet.

Økonomisk gevinst og økt innbyggertall

Et asylmottak fører med seg arbeidsplasser, økt omsetning i butikker og vertskommunebidrag. For et liten kommune med få arbeidsplasser kan et asylmottak utgjøre en økonomisk forskjell. Både blant sivilbefolkningen og i kommunen var de økonomiske fordelene en ikke ubetydelig grunn til at de støttet opprettelsen av mottaket. En representant for lokalbefolkningen sa: *”Med mottaket følger det arbeidsplasser, flere innbyggere og andre kulturer. Mottaket og beboerne er et positivt bidrag til lokalsamfunnet.”* En annen mente at: *”En del i kommunen så også en økonomisk gevinst i dette. Det hadde vært mye næringsnedleggelse og kommunen hadde masse ledig boligmasse.”* I ett av intervjuene ble også økning av innbyggertallet nevnt. Kommunen var en fraflyttingskommune, og opprettelsen av mottaket ble av enkelte i lokalsamfunnet sett på som en forsikring om at lokalsamfunnet ikke kom til å dø ut. Disse argumentene kjenner vi også igjen fra andre undersøkelser. I en rapport fra Agderforskning fra 2002, om hvordan etableringen av en ventetransitt på Evje påvirket lokalmiljøet fant man at: *”Det viktigste argumentet for etableringen av transitten, er arbeidsplassene. Nye arbeidsplasser er viktig for å unngå utflytting, og vil kanskje også føre til en viss tilflytting”* ¹⁰.

Årsaker til at folk var negative

Proessen rundt opprettelsen

Den viktigste årsaken til at det var motstand i lokalbefolkningen mot opprettelsen av mottaket var ifølge representantene for lokalsamfunnet prosessen bak opprettelsen. I nesten samtlige lokalsamfunn svarte flere av representantene at de opplevde ikke å bli involvert i prosessen i forkant og at mottaket ble presset på dem. De følte seg i stor grad overkjørt og overstyrt både av UDI og driftsoperatør. I to kommuner følte lokalbefolkningen at kommunen ikke var på deres lag. De så på kommunen som medsammevoren med UDI og driftsoperatøren. Som en informant sa det: *”Folk følte at de fikk mottaket tredd ned over hodet. Det førte til leserinnlegg og oppgjør med politisk ledelse, som ble beskyldt for å ha besluttet å opprette mottaket for fort”*. I et par andre lokalsamfunn var

det en følelse av at UDI og driftsoperatør hadde tatt seg til rette. Verken befolkningen eller den politiske ledelsen i kommunen ble spurt til råds. En informant sa: *”Det var motstand i både lokalsamfunnet og politisk ledelse, men det var mer avhengig av prosessen bak opprettelsen”*. I flere kommuner så lokalbefolkningen ut til å mene at de hadde en rett til å være med på å ta beslutninger som de betraktet som vesentlige for lokalmiljøet. Det en del opplevde i forbindelse med opprettelsen av mottaket, var det stikk motsatte.

Det mest sentrale elementet i prosessen bak opprettelsen ser ut til å være informasjon, eller mangel på informasjon. Flere av lokalsamfunnene sa at de ikke hadde fått informasjon om at det skulle etableres mottak i kommunen. Andre mente de ikke hadde fått tilstrekkelig informasjon om hva dette ville innebære for kommunen og lokalsamfunnet. En representant fortalte: *”I 1997 da mottaket ble opprettet fikk vi beskjed via lokalavisen om at det skulle opprettes et asylmottak. Vi fikk ingen informasjon på forhånd”*. Flere av representantene for lokalbefolkningen mente at det å opprette et asylmottak i kommunen var så viktig at de i mye større grad burde vært involvert i prosessen rundt opprettelsen, eller i det minste burde ha vært informert om prosessen. I enkelte av kommunene har representantene for kommunen forståelse for lokalbefolkningens kritikk. En informant fortalte: *”Mottaket kom for brått. Vi fikk ingen tid til å forbrede oss før mottaket ble opprettet. Man fikk inntrykk av at UDI og driftsoperatør hadde samarbeidet om å opprette mottaket lenge før kommunen ble varslet. Så ble kommunen varslet i ettertid, og måtte da få opp tjenestetilbudet i forhold til mottaket. Det var misnøye med dette i kommunen”*.

Som vi var inne på i innledningen er det en del av UDIs rutiner å informere en potensiell vertskommune når et tilbud fra en driftsoperatør om å drive et mottak i deres kommune foreligger, og man informerer igjen når en eventuell kontrakt er undertegnet. UDI er også med på folkemøter dersom kommunen eller driftsoperatør ønsker det. Den informasjonen UDI gir til kommunene ser imidlertid ikke ut til å nå ut til lokalbefolkningen. En utfordring blir derfor å finne måter å bedre informasjonsflyten på. En annen utfordring når det gjelder informasjon er tidsaspektet. Som vi var inne på i innledningen er det store variasjoner i ankomsttallene. I forbindelse med masseankomster

og opptrapping av mottaksapparatet er myndighetenes viktigste hensyn å skaffe nok mottaksplasser til veie på kort tid. Det kan gå ut over det informasjonsbehovet lokalbefolkningen har. Samtidig er det flere ting som tyder på at påstått mangelfull informasjon også brukes som et vikarierende argument for motstand mot mottaket. Som vi kommer tilbake til er det mye som tyder på at det finnes "legitime" og "illegitime" grunner til å være motstander av mottaket. For motstanderne av mottaket er det mer "stuerent" å argumentere med at det ikke er selve mottaket og beboerne de er mot, men at det var måten det skjedde på.

Et annet element er tidsaspektet. Flere representanter for lokalsamfunnene og kommunene vi har intervjuet mente at opprettelsen av asylmottaket hadde skjedd alt for raskt. Dette kan ha sammenheng med at lokalsamfunnet mente at de ikke hadde fått tilstrekkelig informasjon i forkant. En informant sa; *"Vi ble ikke involvert ved opprettelsen av mottaket. Det skjedde for raskt"*. Lokalsamfunnene mente det hadde gått svært kort tid fra lokalsamfunnet ble informert om at mottaket skulle etableres til det var et faktum. Dette var noe flere av de vi intervjuet reagerte svært negativt på.

Dette kan tolkes som en konflikt mellom kommunens selvråderett og statlig styring. Kommunene, og særlig lokalbefolkningen, mente at det var lokalpolitikere og innbyggerne i kommunen som burde bestemme over sitt eget lokalsamfunn. Som en representant sa det: *"Lokalsamfunnet mente at de skulle bestemme over sitt miljø. Mottaket ble opprettet uten å spørre politikere eller administrasjon"*. Ingen av representantene for lokalsamfunnene vi har intervjuet har tilsynelatende hatt kjennskap til regler og rutiner bak oppretting av asylmottak. Selv om asylmottak defineres som ordinær næringsvirksomhet, og at man derfor strengt tatt ikke har noen plikt til å involvere verken kommunen eller lokalsamfunnet, så ser ikke kommunene i denne undersøkelsen ut til å akseptere dette.

Skepsis og usikkerhet

Vi fant også at skepsis og usikkerhet var viktige årsaker til at enkelte var negative til opprettelsen av asylmottaket. Kommunene vi besøkte var små, og flere av representantene for sivilsamfunnet fortalte at mange var redde for hvilke konsekvenser mottaksetableringen ville få. Både størrelsen på mottaket, beliggenheten, samt det å få et stort antall

fremmede mennesker som ikke snakket norsk inn i kommunen ble nevnt som årsaker til at folk var skeptiske. En informant fortalte: *"Befolkningen stilte seg mange spørsmål om det å få traumatiserte asylsøkere inn i sitt nærmiljø"*. En annen sa: *"Vi har hatt en del kriminelle østeuropeere på besøk i bygda. Folk var redd for mye av den problematikken"*. I et par av kommunene har opprettelsen av mottaket ført til en økning av folketallet på omkring 10%. Dette fortalte flere av representantene fra lokalsamfunnet at mange opplevde som truende. I et lokalsamfunn sa de: *"De som var negative mente at det skulle komme for mange til vårt lille lokalsamfunn"*. Også de ansatte i kommunen mente at skepsis og usikkerhet var viktige årsaker til at enkelte var negative til å få et asylmottak i kommunen. En informant sa; *"Det var redsel for å få mange utlendinger i bygda"*. Denne skepsisen er noe vi kjenner fra andre mottaksetableringer. Ifølge Agderforskning følte innbyggerne på Evje og Hornnes en; *"...usikkerhet og skepsis knyttet til et scenario der en forholdsvis stor gruppe asylsøkere skal oppholde seg i bygda, (dette) må ses på bakgrunn av at dette er et relativt lite samfunn hvor de fleste kjenner hverandre. Dette gir de som bor på Evje en opplevelse av kontroll og oversikt. Et stort antall nye "naboer" kan forstyrre eller true denne opplevelsen"*.¹¹

Fremmedfrykt og rasisme

Selv om verken fremmedfrykt eller rasisme er hyppige årsaksforklaringer i vårt materiale, så nevnes det noen steder. Enkelte representanter for de ansatte i kommunen mente at rasisme og fremmedfrykt i befolkningen også var en forklaring på hvorfor enkelte var motstandere av å få asylmottak i kommunen. I en av kommunene fortalte rådmannen: *"Enkelte av de mest aktive motstanderne hadde nok til dels grumsete holdninger. Jeg måtte sende bort et par stykker som kom hjem til meg for å diskutere, fordi de hadde rene rasistiske synspunkter"*. I en annen kommune ble fremmedfrykt nevnt som årsak til at folk var imot mottaket. Argumentasjonen som ble brukt var, ifølge informantene: *"i beste fall preget av fordommer, uvitenhet og skepsis, og i verste fall preget av fremmedfrykt og rasisme"*.

I enkelte lokalsamfunn hadde det funnet sted en utvikling fra en første fase hvor samtlige motstandere av mottaket stod sammen, til en senere fase hvor bare en mindre kjerne av personer med

¹¹) "Århundrets sak på Evje"

¹²) "Århundrets sak på Evje"
Hvordan kan etableringen av en
ventetransitt påvirke lokal
miljøet. Prosjektrapport
29/2002 Agderforskning

¹³) En ventetransitt skal huse
såkalt grunnløse asylsøkere, dvs
personer fra land der men-
neskerettighetssituasjonen
er relativt oversiktlig og der vi
erfaringsmessig har avslått
majoriteten av sakene – internt
notat UDI 01.10.2001

tildels rasistiske holdninger stod tilbake. I en av kommunene vi besøkte ble det satt i gang en underskriftskampanje mot opprettelsen av mottaket. Omkring 100 mennesker skrev under på at de var mot opprettelsen av mottaket, men etter hvert ba flere om å bli strøket fra listene, da de ikke ville bli identifisert med de holdningene en del av initiativtagerne formidlet. *"De fem, seks personene som tok initiativet hadde nok mer rasistiske holdninger som skeptikerne ikke ville identifiseres med"*. Det kan se ut til at folk mener at det er legitime og illegitime grunner til å være negative til å få et asylmottak i kommunen. En ting er å være skeptisk til mottaket på bakgrunn av det lokalsamfunnet oppfatter som "rasjonelle" årsaker, som prosessen bak opprettelsen, størrelsen på mottaket, frykt for kriminalitet osv. En helt annen ting er å argumentere med det lokalsamfunnet oppfatter som rasistisk argumentasjon, da vil flertallet av skeptikerne ikke være med lengre.

Ikke behov for beskyttelse

Flere steder var lokalbefolkningen veldig opptatt av de "reelle" flyktningene. Flere informanter fortalte at de ønsket å hjelpe mennesker som hadde et reelt behov for beskyttelse, men så lenge det store flertallet ble sendt ut, så måtte jo det bety at de ikke hadde behov for beskyttelse. En av informantene uttrykte en holdning som var ganske gjennomgående i flere av intervjuene: *"En del som kommer har ikke noe her å gjøre. De er kjeltringer og pakk. De ødelegger for de andre"*. De som sendes hjem igjen ble sett på som snyltere, lykkejegere og kjeltringer. Det ser ut til at en slik holdning er med på å skape avstand til mottaket. Ingen vet hvem som faktisk får bli, og hvem som skal reise ut igjen. En informant sa: *"Saksbehandlingstiden i UDI må ned, slik at de som ikke har noe her å gjøre reiser ut raskt. Elles går det ut over alle"*. En annen informant mente at: *"De blir ikke oppfattet som reelle flyktninger, men som banditter som utnytter mottaket og rettighetene rundt det å være asylsøker"*. Dette fenomenet ligner på noe vi også finner i andre undersøkelser. I rapporten "Århundrets sak på Evje"¹² fant man at lokalbefolkningen fryktet økt kriminalitet på bakgrunn av opprettelsen av en ventetransitt.¹³ Lokalbefolkningen mente at mange av de med grunnløse asylsøknader var kriminelle i utgangspunktet, og fordi de var i en situasjon der de skulle ut av landet uansett, var enkelte redde for at de ikke var nødt til å stå til rette for sine handlinger.

I to av kommunene vi besøkte, og til en viss grad i en tredje, fant vi et spesielt forhold som kan være med på å illustrere dette ønsket om å hjelpe og beskytte "de reelle flyktningene". I den ene kommunen har det vært drevet asylmottak kontinuerlig siden 1993. I den andre kommunen har det vært et lite opphold mellom det første mottaket og dagens mottak, men verken kommunen eller lokalbefolkningen skilte de to mottakene særlig fra hverandre. Det spesielle med begge disse kommunene var at mottakene ble opprettet under det som refereres til som "Bosnia-perioden". Flertallet av beboerne i begge mottakene kom fra Bosnia-Hercegovina og bestod av familier med barn. Konflikten de rømte fra var godt kjent gjennom media og lokalbefolkningen ser ut til å ha kunnet identifisere seg med flyktningene. En informant sa det slik: *"Krigen på Balkan var kjent, og lokalbefolkningen ønsket å stille opp for folk i nød. Man viste at dette handlet om reelle flyktninger i en desperat situasjon. De som kom til vår kommune var oftest høyt utdannede foreldre med barn, - velfungerende familier. Barna hevdet seg i skolen og lokalbefolkningen ble positivt overasket over flyktningene."* Selv om det også var skepsis mot å få mottak i kommunen i 1993, var det få eller ingen som gjorde noe med dette. En av våre informanter sa det slik: *"Det var stor skepsis i bygda, men den kom lite til overflaten på folkemøtet. En av årsakene var at det som skjedde i Bosnia var så nære. Folk ville ikke si noe mot"*.

Denne forskjellen mellom "Bosniaperioden" og dagens situasjon, både når det gjelder beboermasse, sannsynligheten for at asylsøkerne får bli i landet og lokalbefolkningens kjennskapen til konflikten, ser ut til å utgjøre en forskjell for hvordan befolkningen ser på mottaket og asylsøkerne. De nye asylsøkerne kommer fra mange ulike land, og har ulike grunner til at de flyktet. Mange kommer fra konfliktområder som er ukjente for folk flest, eller de kommer fra land folk ikke oppfatter som konfliktområder.

Motstand mot opprettelse av mottak er et kjent fenomen, og vi har i det ovenstående forsøkt å vise noen av årsaksforklaringene til skepsisen mot opprettelsen av mottak. Selv om vi ikke kommer videre inn på dette her, er det interessant å vise til et mindre kjent fenomen, nemlig motstand mot nedlegging av mottak. Det er UDIs klare oppfatning at motstanden mot å legge ned mottaket er minst

like stor som motstanden mot å opprette mottaket i mange av de samme kommunene. Som vi forsøkte å vise under overskriften ”Økonomisk gevinst og økt innbyggertall” kan et asylmottak bety ganske mye rent økonomisk i en liten kommune. Dette bidrar til å forklare hvorfor kommuneadministrasjonen ofte er imot nedleggelsen av mottaket. Når det gjelder lokalbefolkningen kan deler av denne også ønske å beholde mottaket, mindre ut fra økonomi enn ut fra personlige bekjentskap med beboere eller ut fra en opplevelse av at mottaksbeboerne utgjør et positivt innslag lokalsamfunnet. At det er motstand både mot opprettelsen- og nedleggelsen av mottak illustrerer noen av de utfordringene man møter på dette feltet.

Den første perioden etter opprettelsen av asylmottaket

Det ser ut til at forholdene i og rundt mottaket i den første fasen etter etablering er viktig for den videre utviklingen av lokalsamfunnets holdninger til mottaket. Utviklingen i den første fasen ser ut til å påvirke forholdet mellom lokalbefolkningen og mottaket i lang tid. Flere av representantene både for lokalbefolkningen og for de ansatte i kommunen nevnte eksplisitt uheldige omstendigheter umiddelbart etter opprettelsen av asylmottaket som en direkte årsak til at folk ville ha asylmottaket bort. I et par av kommunene vi har besøkt førte opprettelsen til økt kriminalitet, særlig i form av butikktysterier og nasking. Vi har også eksempler på at beboere begikk innbrudd og voldskriminalitet. I en kommune svarte representantene for lokalsamfunnet: *”I starten var det noen svært tyvaktige beboere. De ødela svært mye av beboernes rykte i begynnelsen”*. Samtidig var det mye bråk internt på mottaket i form av slåsskamper mellom beboere og høy musikk til alle døgnets tider. En representant sa: *”Krangling om fjernkontrollen var ofte et problem og årsak til bråk på mottaket. I en periode kom politiet ofte innom p.g.a. mindre hendelser, og dette ble omtalt i lokalmedia”*. Slike episoder skapte, og skaper fortsatt, negative holdninger i lokalbefolkningen.

De uheldige omstendighetene skapte utrygghet i lokalsamfunnet og førte til økt motstand mot asylmottaket. Folk opplevde at skeptikerne hadde fått rett i sine spådommer om at det å få mottak i kommunen ville føre til økt kriminalitet og utrygg-

het for lokalbefolkningen. Den negative stemningen spredde seg, og motstanden mot mottaket økte. Selv om de som begikk kriminaliteten bare utgjorde et lite mindretall av mottaksbeboerne, ser det til en viss grad ut til at dette har gått ut over alle som bodde på mottaket. Som en av våre informanter sa det; *”Mottaket beskrives som en getto, og det var mye småkriminalitet som butikktysterier og lignende. Holdningen blant lokalbefolkningen var at stjal en, så stjal alle”*.

Hvilke utslag motstanden gav seg i lokalsamfunnet

Kun i én av kommunen vi har besøkt kan vi ikke spore noen aktiv protest mot mottaket. Det gjelder den kommunen som har hatt mottak siden Bosnia-perioden i 1993. Den skepsis som gjorde seg gjeldende i deler av lokalbefolkningen fikk ikke noe uttrykk her. I den andre kommunen som også har hatt mottak siden 1993, ser det heller ikke ut til at det var noen sterke protester mot opprettelsen av dette mottaket. Protestene mot mottaket kom i 1998, da mottaket ble gjenopprettet etter å ha vært nedlagt.

Media og underskriftskampanjer

De to mest typiske reaksjonsformene ved opprettelsen av mottak var negative avisskriverier og i noe mindre grad underskriftskampanjer. Det ser ut til at motstanderne av mottaket var de mest aktive, og det var også de som brukte media til å fremme sine synspunkter. I tillegg mente flere at media selv hadde vært med på å presentere, og til en viss grad legitimere, protesten mot mottaket. Media viderebrakte og forsterket allerede eksisterende negative holdninger, sa flere av informantene. Som en av representantene uttrykker det; *”Mye negativ medieomtale underbygde en allerede eksisterende skepsis mot mottaket. Den ene av de to lokalavisene kjørte skikkelig på disse sakene”*. Samtidig var det en følelse av at de som var for mottaket ikke kom til orde. En informant sa; *”Det var også en del som engasjerte seg voldsomt for mottaket. De så på mottaket som en ressurs, og la vekt på det humane aspektet ved det å hjelpe folk som har behov for det. De forsøkte å presentere sitt syn i media, men media var ikke interessert”*. Enkelte informanter mente altså at media satte konflikten rundt mottaket og mottaksbeboerne på dagsorden på en lite nyansert måte, og på den måten bidro til

å forsterke og tilspisse konflikten. Det eksisterte med andre ord en følelse av at media var med på å bygge opp under motstanden mot mottaket.

I tillegg til avisskriverier var det også underskriftskampanjer mot opprettelsen av mottaket i et par kommuner. Underskriftskampanjene ser i stor grad ut til å ha vært initiert av en liten håndfull motstandere. Stemningen i disse kommunene ble beskrevet av informantene som ganske opphetet i en periode. En av informantene fortalte; *”Det var underskriftskampanje mot mottaket, og protester fra nærings-*

standen som mente at det ville føre til nasking og tyverier. Stemningen var veldig negativ. Det var ikke mye å høre til de positive kreftene de første 6 – 9 månedene. Det var mange negative leserinnlegg og mye høylytt negativ prat om mottaket”. I en av kommunene ble det fortalt at rådmannens sønn ”ble tatt” etter at han hadde krysset av for ”positiv” på underskriftskampanjens ”positiv eller negativ” til mottaket.

Hvordan har lokalsamfunnets syn på mottaket utviklet seg, og hva kan forklare denne utviklingen?

Som vi har forsøkt å vise ble prosessen rundt mottaksetableringen i flere av kommunene opplevd som lite tilfredsstillende. Både representanter for kommuneansatte og for lokalbefolkningen følte at de ble dårlig informert, og at de i for liten grad hadde hatt mulighet til å påvirke beslutningen om hvorvidt mottaket skulle etableres, og på hvilke betingelser. Sammen med økt kriminalitet og utrygghet i lokalsamfunnet i perioden rett etter mottaksetableringen, var dette med på å skape et lite gunstig utgangspunkt for positive relasjoner og interaksjon mellom mottak og lokalsamfunn i et flertall av kommunene vi besøkte.

I tre av kommunene har utviklingen siden mottaksetableringen frem til i dag gått i negativ retning. De negative holdningene som her gjorde seg gjeldende i forbindelse med mottaksetableringen har i følge våre informanter sementert seg. De har satt varige spor. Erfaringer og hendelser i tiden etter og frem til i dag har ikke vært av en slik karakter at negativ stemning og holdninger har snudd. I disse kommunene beskrives forholdet mellom mottaksbeboere og lokalbefolkning fortsatt som kjølig og anstrengt.

I de tre andre kommunene har utviklingen gått i en positiv retning. Her har holdningene til mottaket og beboerne blitt stadig bedre. Til tross for at nesten samtlige kommuner opplevde prosessen rundt etableringen som vanskelig og hadde problemer med tyverier og konflikt i startfasen er det altså forskjeller med hensyn til i hvilken grad det enkelte lokalsamfunn har greid å legge dette bak seg.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på de kommunene som har hatt en positiv utvikling, og komme inn på årsaker til dette. Deretter skal vi presentere de kommunene der utviklingen har gått i negativ retning, samt forklaringer på denne utviklingen i tråd med utsagnene til våre informanter. I den grad materialet gir adgang til det, vil vi peke på forskjeller mellom de ulike kommunene som kan bidra til å forklare hvorfor de har utviklet seg ulikt.

Positiv utvikling

I tre av kommunene karakteriserte flertallet av informantene i de ulike gruppene utviklingen av lokalbefolkningens holdninger til mottaket som positiv. Det har skjedd en utvikling fra at mange

hadde negative holdninger til mottaket til at de fleste etter hvert var positive. Som en informant for lokalsamfunnet forteller; *”Det har blitt mye mer positivt. En del av skeptikerne sier nå åpent at de tok feil. Selv pensjonistforeningen har endret syn. Folk som tidligere skrev veldig negativt i media om mottaket har nå snudd”*. Enkelte av informantene for lokalsamfunnene, kommunene og de ansatte på mottakene var allikevel inne på at stemningen mot mottaket svinger i takt med sammensetningen av beboermassen, antall beboere og uheldige episoder. Andre mente at holdningene til mottaket var overveiende positive, men at mottaket var for stort. En informant for lokalbefolkningen sa; *”Det ble positivt etter ganske kort tid, men det har gått i bølgedaler i takt med utvidelse av mottaket og negative episoder. Disse bølgedalene har ført til tilbakeskritt i lokalbefolkningens holdninger”*.

Årsaker til positiv utvikling

Informasjonstiltak

Som vi har vært inne på tidligere mente mange i lokalbefolkningen at hovedårsaken til motstanden mot mottaket skyldes mangel på informasjon. Dette ble langt på vei bekreftet av kommunene. Enkelte kommuner iverksatte informasjonstiltak som et ledd i å snu den negative stemningen som eksisterte mot mottaket. Informasjonstiltakene synes å ha bidratt til å snu stemningen i disse kommunene. Tiltakene spente fra folkemøter til presentasjoner av mottaket og beboerne i kommunens informasjonsskriv. Folkemøte må ses på som den enkleste formen for informasjonstiltak. De er kortsiktige og er en form for ”brannslukningstiltak”. Det vil si at de ikke hadde andre og mer langsiktige mål utover å informere lokalbefolkningen og løse den aktuelle konflikten. I flere kommuner ser folkemøtene ut til å ha tvunget seg frem som følge av stor misnøye i lokalbefolkningen. Folkemøter kan, ifølge enkelte informanter, ha god effekt. I en av kommunene vi besøkte sa informantene for lokalbefolkningen; *”Kommunen arrangerte folkemøte i forkant av opprettelsen. I etterkant av å ha informert gikk det jo over all forventning”*. Her ser lokalbefolkningen ut til å ha fått den informasjonen de trengte, og den skepsis enkelte hadde mot mottaket kom lite til uttrykk. Andre kommuner har hatt mer langsiktige informasjonstiltak. I en kommune fortalte representantene for kommunen at; *”Kommunen forsøkte å snu skepsisen til noe positivt. Det var særlig*

¹⁴⁾ Sitatet er hentet fra forumets statutter

informasjonstiltak kommunen satte i gang. Dette gikk greit. Mottaket har fått relativt mye plass i kommunens informasjonsskriv". En annen sa; *"I senere tid har kommunen blitt brukt som en foregangskommune for andre kommuner i etablering av mottak for å synliggjøre de positive sidene"*. Kommunen har altså hatt en langsiktig plan med informasjonen. Mottaket og beboerne fikk presentere seg i kommunens informasjonsskriv, som alle husstander i kommunen mottok. Her ble det skrevet om hvor mange beboere det var på mottaket, hvilke nasjonaliteter som bodde der og annen relevant informasjon.

Et godt samarbeid mellom mottaket og kommunen

Da vi spurte hva som var årsaken til den positive utviklingen, var det som ble nevnt hyppigst av informantene for lokalsamfunnet, de ansatte i kommunen og de ansatte på mottaket, det gode samarbeidet mellom mottaket og kommunen. Spesielt i to kommuner ble dette nevnt som en særlig viktig årsak. En informant for de ansatte på mottaket sa: *"Kommunen og mottaket har et veldig godt samarbeid. Det smitter nok også over på lokalbefolkningen"*. I begge disse kommunene har politikerne og administrasjonen vært positive til mottaket helt fra det ble kjent at mottaket skulle etableres. I forkant av opprettelsen reiste deler av administrasjonen i begge kommunene på "studietur" til nabokommuner med asylmottak, for å lære. Kommuneadministrasjonen har gjort det til sin politikk å være positive til mottaket og beboerne. En informant for kommunen fortalte: *"Holdningen i kommuneadministrasjonen er at man skal være positiv. Rådmannen har instruert alle i kommunen om at de skal være positive og at de skal uttale seg positivt om mottaket. Det smitter over på befolkningen i kommunen"*. Samarbeidet mellom mottaket og kommunen ble av begge parter karakterisert som åpent. Begge parter opplevde at den andre parten var villig til både å lytte og lære dersom det var noe. Som en informant for de ansatte på mottaket sa det; *"Kommunen har en åpen-dør politikk i forhold til mottaket. Hvis det er noe, så er det bare å spørre"*.

Gitt den vekt et godt samarbeid ble tillagt for et godt forhold mellom mottak og kommune, mottaksbeboere og lokalbefolkning er det grunn til å se nærmere på hva som gjør at dette samarbeidet fungerer relativt bedre enkelte steder. I enkelte

kommuner har man forsøkt å løse lokalsamfunnsproblematikken ved å ha et konfliktforebyggende samarbeidsforum. I dette forumet tar man sikte på å forebygge og løse problemstillinger av en overordnet karakter, det være seg konflikter mellom mottaksbeboere og lokalbefolkningen, rasismeproblematikk eller kriminalitet blant mottaksbeboere. I to av kommunene vi har besøkt har man slike fora, og har positive erfaring med dette.

I én av disse kommunene kom det konfliktforebyggende forumet i stand som resultat av et folkemøte. Initiativet til forumet kom fra handelsstanden i kommunen. Her møtes lederen for Næringsforum, Rådmann, lensmann og mottaksleder. Deltagerne i forumet forpliktet seg *"enkeltvis eller i fellesskap til å ta initiativ til samarbeidstiltak mellom asylanter og lokalsamfunnet. Dette med sikte på å forebygge konflikter og øke forståelsen mellom innbyggerne, næringsliv og asylantene"*¹⁴. I denne kommunen fortalte informantene at forumet raskt fikk et godt samarbeid, og at dette var med på å roe ned situasjonen i kommunen.

Om et slikt forum blir en suksess ser ut til å avhenge av flere ting. Den kanskje viktigste faktoren er at forumet har et klart mandat. Deltagerne må ha en forståelse av hvorfor forumet eksisterer og hva det skal gjøre. Et samarbeidsforum uten et klart mandat kan fort bli et diskusjonsforum hvor lite eller ingenting konkret blir gjort. Slike fora kan raskt oppleves som lite hensiktsmessige av deltagerne. For det andre må det være vilje til å få til et konstruktivt samarbeid. Man kan tenke seg en situasjon hvor det for eksempel har vært politisk og administrativ motstand mot å få asylmottak i kommunen. I en slik situasjon kan det være vanskelig å få til et velfungerende konfliktforebyggende forum. Beklageligvis ser det ut til å være en tendens til at slike fora først opprettes i etterkant av at det har vært en konflikt. Basert på tidligere erfaringer og informasjonen i denne rapporten mener UDI det vil være en klar fordel om mottaket og kommunen oppretter et slikt konfliktforebyggende samarbeidsforum, og at forumet blir opprettet i forkant av mottaksopprettelsen eller umiddelbart etter at mottaket etableres.

Hvorfor det i vårt utvalg bare var to av seks kommuner som hadde et slikt konfliktforebyggende forum fremgår ikke tydelig av vårt materiale. Om dette skyldes at man ikke så behov for det, eller om

det skyldes andre årsaker er vanskelig å svare på. Det kan imidlertid se ut til at det har rådet en viss usikkerhet omkring hva man eventuelt kunne gjøre for å snu den negative stemningen og forebygge fremtidige konflikter. Representantene for en av kommunene sa; *”Vi kunne forebygget en hel del. Erfaringer fra tidligere mottaksetableringer burde vært spredd tidligere. Vi fikk ingen informasjon. Vi hadde et kortvarig mottak for noen år siden, men vi visste allikevel for lite om hva vi burde gjøre. Driftsoperatør og UDI burde gitt mer informasjon om erfaringer og om hvordan man takler vanskelige situasjoner”*. I enkelte kommuner var det en følelse av manglende kunnskap om hva man burde eller kunne gjøre. Flere av kommunene hadde liten eller ingen kunnskap om hva det vil si å ha innvandrere og asylsøkere i kommunen da de fikk asylmottak første gang. Når det i tillegg ble motstand mot mottaket ser det ut til at man i flere kommuner har følt at man manglet kunnskap om hvordan å håndtere situasjonen.

Aktivt mottakspersonell

I to av de tre kommunene der forholdet mellom mottak og lokalsamfunn hadde utviklet seg i positiv retning, var mottaksleder og de ansatte på mottaket relativt aktive overfor beboerne. Her ble det arrangerte kulturtilstelninger på mottaket for å bedre lokalbefolkningen og mottaksbeboernes kjennskap til hverandre. I tillegg ble mottaksbeboerne oppfordret til å engasjere seg aktivt i lokalsamfunnet og bidra med det de kunne.

I de kommunene der utviklingen har vært positiv så det også ut til at de bosatte innvanderne hadde noe bedre kjennskap til hva kommunen og mottaket hadde gjort, sammenlignet med de kommunene som hadde hatt en negativ utvikling. I to av kommunene svarte de bosatte innvanderne at mottaket forsøkte å bedre relasjonene. Med referanse til den gangen de selv bodde i asylmottaket fortalte en av våre informanter: *”Det var særlig mottaket som tok initiativ til aktiviteter. Mottakslederen introduserte oss for lokalsamfunnet. Han fikk oss opp og aktiviserte oss. Vi arrangerte fest på mottaket. Der hadde vi informasjon. Vi presenterte oss og fortalte hvem vi var osv”*. I den andre kommunen svarte de at; *”Kommunens ansatte og innbyggerne i kommunen kom til mottaket i starten. Det ble arrangert flere tiltak da mottaket var nytt”*.

De mottakene som hadde hatt vilje og evne til å

vise beboerne veien inn i samfunnsliv og ulike aktiviteter så ut til i større grad å ha lykket med å få til gode relasjoner mellom beboere og lokalbefolkning. Bak slik deltakelse stod det ofte sterke og aktive mottaksledere og andre mottaksansatte som har brukt mye tid og energi på å få beboerne inn i ”normale” aktiviteter i lokalsamfunnet. Der mottaket var mindre pågående i forhold til å få beboerne inn i ulike aktiviteter og tilbud synes beboerne også mindre aktive og lokalbefolkningen mindre positiv til mottaket. Det kan derfor virke som det er en sammenheng mellom mottakets evne til å få beboerne til å bruke sine ressurser og energi inn i lokalsamfunnet på den ene siden og holdninger til beboerne og mottaket på den annen. Dette kan igjen gi positive ringvirkninger i form av flere og bedre relasjoner mellom mottaksbeboere og lokalbefolkning.

Kommuneansatte og lokalbefolkning la også vekt på dette som en viktig årsak og forutsetning for gode relasjoner mellom mottak og kommune. En av våre informanter for de kommuneansatte sa: *”Hvis beboerne overlates for mye til seg selv og egne evner vil svært mange av dem ikke oppsøke offentlige kontorer, ikke delta i ulike aktiviteter. Dermed vil de bli isolerte og passiviserte på mottaket. Slik vil de bli svakt rustet til å klare seg i samfunnet”*.

Beboernes deltagelse i lokalsamfunnet

Nært beslektet med de mottaksansattes evne til å aktivisere og motivere mottaksbeboerne til deltagelse i lokalsamfunnet, er beboernes egen evne og vilje til å delta i lokalsamfunnet. Dette ble særlig nevnt av informantene for lokalsamfunnet, som en viktig årsak til den positive utviklingen. Også i de kommunene der utviklingen hadde gått i negativ retning ble beboernes deltagelse i samfunnsliv og ulike aktiviteter sett på som viktig for relasjonene mellom beboere og lokalbefolkning. Selv om det i flertallet av kommunene ble understreket at mottaksbeboernes deltagelse i lokalsamfunnet var relativt begrenset, og med fordel kunne vært større, la samtlige vekt på at deres deltagelse på ulike arenaer i samfunnet gjorde det mulig å få en direkte kontakt og få positive erfaringer med asylsøkere som personer. I to av kommunene ble det nevnt eksplisitt som en årsak til at holdningene til mottaket og beboerne hadde utviklet seg i en positiv retning. Beboerne ble her beskrevet som en ressurs, ikke som en belastning for kommunen.

¹⁵⁾ UDI Kravspesifikasjon til driftsreglementet gjeldene fra 01.01.04

Mottaksbeboerne deltok på lik linje som de andre innbyggerne i kommunen, og fikk også respekt og positive tilbakemeldinger på dette. De deltok på dugnader i lokalsamfunnet, de satt som representanter i 17. mai komiteen og de var med som natteravnere. En av representantene for lokalsamfunnet sa det slik: *"Beboernes deltakelse i lokalsamfunnet i form av fotballtrener og aerobicsinstruktør, hjelp til de eldre med måking og handling har bidratt til at lokalbefolkningen har fått et positivt inntrykk av asylsøkerne"*.

Ut fra våre informanters utsagn var det spesielt det initiativ og pågangsmot som lå til grunn for mottaksbeboernes deltakelse i ulike aktiviteter som ble verdsatt særlig høyt. Representanter for de kommuneansatte, mottaksansatte og lokalbefolkning holdt initiativ og pågangsmot, men også norskferdigheter frem som de egenskapene og ferdighetene hos mottaksbeboere som betydde mest for å utvikle et godt forhold til lokalbefolkningen. I følge våre informanter forholder folk seg mer aktivt til mottaksbeboere som snakker norsk. De inntar en annen og mer positiv holdning, ble det sagt. Som en representant for en av kommunene uttrykte det: *"De som snakker norsk, som tar initiativ og virker positive har det nok mye enklere enn andre"*. Egenskaper som kjønn, nasjonalitet, alder, hudfarge eller lignende, ble av et stort antall informanter fremhevet som underordnet. Initiativ og tiltakslyst betyr mest, ble det sagt. Også mottaksbeboerne selv la stor vekt på språk, initiativ og pågangsmot. En sa: *"Det er også vanskelig å delta i ulike aktiviteter når man ikke kjenner språket. Uten norskkunnskaper er det nesten umulig å få arbeid, gå på skole eller studere"*.

Det kan selvfølgelig diskuteres i hvor stor grad det er ønskelig at mottaksbeboerne deltar i lokalsamfunnet. I og med at det store flertallet skal ut av landet igjen, kan det argumenteres med at stor deltagelse i lokalsamfunnet kan skape forventninger blant mottaksbeboerne om at de kan få bli i landet. Stor deltagelse skaper tilknytning til et lokalsamfunn. På den annen side ser det ut til å være en klar sammenheng mellom mottaksbeboernes deltagelse i lokalsamfunnet, og fraværet av konflikt. Det kan derfor argumenteres med at deltagelse i lokalsamfunnet gjør det lettere for mindre lokalsamfunn å akseptere et asylmottak i kommunen. I kravspesifikasjonens punkt 2.5.2 står det; *"Mottaket skal, så langt det er mulig, sikre at beboerne er aktive*

deltakere og premissleverandører i informasjon til og kontakt med nærmiljøet".¹⁵ UDI mener at når vi kan se en så klar kobling mellom beboernes deltagelse i lokalsamfunnet og fravær av konflikt, så bør de ansatte på mottakene, men også de ansatte i kommunene og lokalbefolkningen, legge mer vekt på å sikre at mottaksbeboerne er aktive i lokalsamfunnet. Helt generelt kan vi si at UDI mener at fokuset på å få mottaksbeboerne aktive i lokalsamfunnet bør være høyere enn det er i dag.

Fravær av konflikt

I alle de tre kommunene hvor informantene svarte at utviklingen hadde vært positiv, ble fravær av varige konflikter fremhevet som en viktig årsak. I disse kommunene hadde det vært få langvarige konflikter både mellom mottaksbeboerne og lokalbefolkningen, og internt mellom mottaksbeboere. En informant for lokalsamfunnet sa; *"Stjeling og bråk er blitt ryddet raskt opp i. Det er ingen konflikter som ruller og går"*. Det at mottaket over tid ikke hadde ført til økt konfliktnivå eller økt kriminalitet i kommunen ser ut til å ha slått beina under argumentene til kritikerne av mottaket. Når deres spådommer ikke ble innfridd, ser det ut til at kritikken stilnet. Media ser også ut til å ha mistet sin interesse for mottaket og mottaksbeboerne når det viste seg at beboerne var som folk flest; - verken mer voldelige eller kriminelle enn resten av befolkningen.

Fravær av konflikt ble også av mottaksbeboerne sett på som viktig for deres forhold til lokalbefolkningen. Ved konflikter og/eller negative hendelser knyttet til for eksempel tyverier eller annen kriminalitet opplevde mottaksbeboeren seg i stor grad stemplet som gruppe. Med følelsen av å ha dette stempelet klebet til seg ble det ifølge beboerne vanskelig å etablere kontakt med lokalbefolkningen. En beboer sa: *"Fravær av konflikt er viktig for at vi som bor på mottaket skal kunne føle oss frie til å delta i lokalsamfunnet og se lokalbefolkningen i øynene"*.

Muligheten til å arbeide

Mottaksbeboernes fokuserte i mindre grad enn de andre informantene på fravær av konflikter og kriminalitet. Sammenliknet med andre årsaksforklaringer la mottaksbeboerne desidert mest vekt på språk og arbeid som forutsetning for positiv utvikling og gode relasjoner mellom beboere i mottak og lokalbefolkning. Arbeid ble ansett som viktig

for forholdet til lokalbefolkningen fordi arbeidsplassen er en viktig møteplass der bekjentskap kan stiftes og erfaringer kan utveksles. Som en uttrykte det: *”Man lærer hverandre å kjenne gjennom arbeidet, på godt og på vondt. Noen få blir også venner privat. Flere er ”på hils” og slår av en prat når de møtes utenfor arbeidstid”*.

På tvers av alle informantgrupper i de seks lokalsamfunnene var det bred enighet om at arbeidsplassen skilte seg ut som en særlig gunstig arena for samhandling og interaksjon mellom beboere i mottak og lokalbefolkning. Våre informanter gav uttrykk for at det i en arbeidssituasjon er mye enklere å bli kjent enn i andre sammenhenger. Blant representantene for lokalbefolkningen som hadde blitt kjent med mottaksbeboere på sin arbeidsplass, var det en som kom med en uttalelse som er nokså typisk for våre informantere oppfatning: *”På jobb må man til en viss grad forholde seg til hverandre fordi man sammen skal gjøre et stykke arbeid. Arbeidsplassen er en nøytral arena hvor det føles naturlig å snakke sammen, utveksle tanker og synspunkter. Når vi treffes på arbeid blir mottaksbeboere mindre anonyme. I stedet for å være ”en fra mottaket”, blir det en person med navn, personlighet, yrke og kulturelle særtrekk”*. Ansatte ved mottakene fortalte at de får en del henvendelser for eksempel fra huseiere som ønsker å få huset malt, eller fra arbeidsgivere innen skole, eldreomsorg eller gårdsdrift som har behov for arbeidskraft. Tilbakemeldingene på beboernes arbeidsinnsats var i det store og hele positive og bidro, ifølge de mottaksansatte, til å øke respekten for asylsøkerne i lokalsamfunnet. Som nevnt tidligere fikk eldre folk flere steder hjelp av beboere på mottaket til måking, innkjøp osv. Dette gjorde positivt inntrykk på de eldre, som i følge våre informanter i utgangspunktet kan være relativt negativt innstilt til mottaket og asylsøkerne.

I tillegg til at arbeidsplassen fungerer som en viktig møteplass der kontakt og dialog mellom beboere i mottak og lokalbefolkning kan utspille seg, har arbeid en rekke funksjoner som direkte eller indirekte betyr mye for asylsøkeren selv og hans/hennes opplevelse av lokalsamfunnet. Et stort flertall av representantene for mottaksbeboerne i samtlige av kommunene i denne undersøkelsen la vekt på at arbeid bidrar til at asylsøkere føler seg som en mindre belastning for samfunnet. En beboer uttrykte det slik: *”Når vi arbeider kan vi ha*

blikket hevet og ryggen rak i møte med lokalbefolkningen. Arbeid gir respekt og selvspekt. Arbeid gir identitet, verdighet og integritet”.

Utvidet informasjonsprogram med norskopplæring

Alle mottak er i henhold til driftsreglement og kravspesifikasjonen pålagt å tilby beboerne det som kalles informasjonsprogram i mottak.¹⁶ Det dreier seg om et program for informasjon og samfunnskunnskap. Innholdsmessig er informasjonsprogrammene identiske for mottakene, men organiseringen kan være ganske forskjellig. I følge UDIs erfaring er det mest vanlige at man samles i felles språkgruppe 2-4 timer i uka, som oftest i mottakets lokaler.

Ett av mottakene i denne undersøkelsen hadde et mer omfattende informasjonsprogram. Innholdsmessig ivaretas kravet til informasjon og samfunnskunnskap. I tillegg inngikk språkopplæring i programmet. Programmet foregikk på skolen og ble gjennomført av norsklærere hver ukedag mellom kl. 09.00 og 11.00, altså ca. 8 timer mer i uken enn det som er vanlig. Programmet ble tilbudt alle voksne beboere på mottaket. I tillegg til daglig undervisning, arrangerte man temadager med bruk av eksterne forelesere og innleide tolker. Tiltaket ble delvis finansiert gjennom ekstrabevilgninger fra staten etter at retten til norskopplæring falt bort.¹⁷ Både innholdsmessig, i forhold til at det ga struktur, mening og innhold til mottaksbeboernes hverdag og i forhold til lokalbefolkningens opplevelse av mottaket og beboerne ble tiltaket vurdert som svært vellykket.

Selv om alle asylmottak hadde tilgang på ekstramidler til aktiviteter som til en viss grad kunne kompensere for bortfallet av retten til norskundervisning, tyder denne undersøkelse på at ekstramidlene har vært brukt veldig ulik. Dette kan ha sammenheng med at driftsoperatør/mottaksleder står fritt til å velge hvilke aktivitetstiltak som skal prioriteres. Dette åpner for relativt store forskjeller mellom mottakene imellom. Som vi var inne på under overskriften ”Aktivt mottakspersonell”, kjennetegnes de mottakene der forholdet til lokalsamfunnet fungerer relativt godt av at de har en mottaksledelse og mottaksansatte som setter mye inn på å aktivisere beboerne.

¹⁶) Driftsreglement og kravspesifikasjonen kan lastes ned fra UDIs nettsider. Kravspesifikasjonen utfyller og utdyper driftsreglementet.

¹⁷) Da retten til norskopplæring for dem uten positivt vedtak falt bort fra 1. januar 2003 bevilget myndighetene 4,8 millioner kroner til aktivitetstilbud i mottak. Formålet med ekstramidlene var å dekke utgifter til ekstra aktivitetstiltak i mottak utover det som allerede følger av driftsreglementet. Sak nr 03/161 Tildeling av midler til aktivitetstiltak i mottak.

De mottaksansattes bakgrunn

Representanter for kommuneansatte og lokalbefolkning la også vekt på mottaksleders bakgrunn da de skulle forklare hvorfor forholdet mellom lokalbefolkning og mottaksbeboere hadde utviklet seg positivt. I en av kommunene ble det lagt vekt på at mottaksleder selv hadde vært asylsøker og dermed hadde erfaring med tilværelsen som mottaksbeboer. Dette vil, i følge informantene for lokalbefolkning og de ansatte i kommunen, gi mottaksleder større innlevningsevne i forhold til de problemer og utfordringer beboerne opplever, men også mer autoritet i forhold til hva som kan og hva som ikke kan aksepteres av adferd fra beboernes side. At mottaksleder deler morsmål med et antall mottaksbeboere er også en fordel, ble det hevdet. I tillegg til språklige barrierer vil det bli lettere å unngå kulturelt betingede misforståelser, ble det sagt. En av våre informanter for kommunen uttrykte det slik: *”Mottaksleder er en driftig dame med bein i nesa. Hun slår hardt ned på uakseptabel adferd internt på mottaket, men står samtidig på for å få mottaksbeboerne til å delta i ulike aktiviteter i lokalsamfunnet”*.

Disse uttalelsene bekrefter at UDIs anbefalinger om å ansette personer med etnisk minoritetsbakgrunn kan ha en positiv effekt på driften av mottaket. Oppfordringen er i stor grad blitt fulgt. Andelen ansatte med minoritetsbakgrunn i asylmottak er generelt relativt høy. I UDIs Region Vest hadde gjennomsnittlig 28% av de ansatte ved mottakene etnisk minoritetsbakgrunn.

Desentraliserte mottak

Desentralisering av mottaket ble også nevnt som en grunn til at det har blitt et mer positivt forhold til mottaksbeboerne i et par kommuner. Desentralisering av hele eller deler av mottaket førte, ifølge enkelte av våre informanter, til en mer naturlig og mindre institusjonspreget måte å leve på. Beboerne bodde i vanlige hus eller leiligheter i lokalsamfunnet. Dette førte ifølge representanter for både mottaksbeboerne og lokalbefolkningen til et mer naturlig forhold mellom lokalsamfunnet og mottaksbeboerne. De ble sett på som vanlige naboer. Naboene slapp å forholde seg til et asylmottak med 100-200 personer. De forholdt seg i stedet til nabohuset med 4-8 asylsøkere. Lokalsamfunnet mente også at det var lettere å bli kjent og se asylsøkerne som personer når mottaket ble desentralisert. I en kommune ble det fortalt at desentraliseringen av

deler av mottaket hadde ført til et merkbart bedre forhold mellom mottaksbeboerne og lokalsamfunnet. Mottaksbeboerne fortalte at de ble invitert inn på kaffe til naboene, og at de hjalp til med bl.a. lapping av syklene til ungene i nabolaget. Interaksjon virker m.a.o. positivt inn på både mottaksbeboernes og lokalbefolkningens holdninger og innstilling til hverandre.

Negativ utvikling. Barrierer for positiv interaksjon mellom beboere i mottak og lokalbefolkning

Det er ikke slik at alle forhold som ble holdt frem som forklaringer på den positive utviklingen i enkelte kommuner var totalt fraværende i kommunene med mindre positiv utvikling. Motsatt er det heller ikke slik at de problemer og barrierer som hadde gjort seg gjeldende i kommunene med en mer negativ utvikling ikke forekommer i de andre kommunene. Hva var det da som forklarer forskjellene? Hvorfor har det gått relativt bedre i enkelte kommuner sammenliknet med andre? Verken metoden eller funnene gir oss anledning til å komme med noen entydige svar. Systematisk sammenlikning av kommunene gjør imidlertid at vi kan peke på enkelte forhold som synes å ha betydning for utviklingen og for forskjellen mellom kommunene. Vi har pekt på forskjeller når det gjelder informasjonstiltak og samarbeidsforholdet mellom kommune og mottak, samt forskjeller med hensyn til driften av mottaket og når det gjelder kommunen og mottakenes håndtering av konflikt. Tilbud om et ekstra utvidet informasjonsprogram som kompensasjon for bortfall av norskopplæring har også bidratt til å forbedre forholdet mellom beboere og lokalbefolkning i en av kommunene vi har besøkt.

Dette betyr ikke at alt er uproblematisk i de kommunene som har hatt en positiv utvikling. De aller fleste mottaksbeboere opplever tilværelsen i mottaket og som asylsøker som vanskelig og utfordrende. I det følgende skal vi se nærmere på hvilke forhold som kan ha bidratt til å vanskeliggjøre en positiv interaksjon mellom mottaksbeboere og lokalbefolkning i de kommunene der utviklingen i følge våre informanter har vært negativ.

Årsaker til negativ utvikling

I tre av de seks kommunene i denne undersøkelsen beskrev flertallet av informantene utviklingen som negativ. Lokalbefolkningens holdninger til mottaket ble beskrevet som lite gode, og de har stadig blitt forverret. Det var i liten grad snakk om voldelige konflikter, men mer en generell negativ holdning til mottaket og mottaksbeboerne. Hva er det som forklarer denne utviklingen? Hva kan forklare at lokalbefolkningens holdninger til mottaket preges av passivitet eller negativitet?

Konflikter, endret beboermasse og kriminalitet

Som nevnt i rapportens innledning var det store svingninger i antallet asylsøkerankomster til Norge fra begynnelsen av 1990-tallet og fremover. Fra 1997 til 1999 ble antallet asylsøkere mer enn firedoblet fra 2271 til 10160 søkere. En stor andel av disse kom fra Somalia som følge av borgerkrig og anarki. Et stort antall kom også fra tidligere sovjetrepublikker, østeuropeiske stater og fra det tidligere Jugoslavia. Den sterke veksten i antallet asylsøkere til Norge kulminerte i 2002 med 17480 personer.

I de kommunene der lokalbefolkningens holdninger i dag karakteriseres som likegyldig/passiv eller negativ, la informantene vekt på nettopp det store antallet asylsøkere som kom til Norge og til mottakene fra ca. år 1998 og fremover. Representanter for kommuneansatte og lokalbefolkning fremhevet dette som et viktig skille i deres historie som mottakskommune. Konflikter og hendelser i kjølvannet av nye gruppers ankomst til kommunene ble holdt frem som viktige forklaringer på hvorfor holdningene til mottaket og asylsøkerne var blitt mindre positive over tid. En representant for lokalbefolkningen fortalte; *"Stemningen til mottaket snudde med ankomsten av et stort antall asylsøkere fra Øst-Europa. Dette var ofte enslige menn. Med deres ankomst opplevde kommunen tyverier og annen kriminalitet. Dette handlet om en liten gruppe, men lokalbefolkningen fikk negative holdninger til mottaket og beboerne generelt"*. Denne negative perioden varte, ifølge informantene, et par års tid. Det hele toppet seg med en knivstikkingsepisode og masseslagsmål. Da var det nok for lokalbefolkningen. Det ble underskriftskampanje mot mottaket, og folk ville ha mottaket nedlagt. Etter det har situasjonen roet seg ned, men forholdet mellom lokalbefolkningen og mottaket har kjølnet betraktelig, ble det påstått.

Verken kommunen eller mottaket satte i gang tiltak for å løse den aktuelle konflikten. Dette er noe vi så i flere av kommunene. Det hadde oppstått en konflikt, og så roet tilsynelatende situasjonen seg ned etter en tid. Det at det i de fleste kommunene ikke ble igangsatt tiltak kan tyde på at både de ansatte på mottakene og i kommunene mener det er selve tidsaspektet som er det avgjørende. Situasjonen "går seg til" etter hvert. Allikevel er det UDIs klare oppfatning at dette ikke stemmer. Selv om den aktuelle konflikten ikke er en åpen konflikt lengre, ser vi at det "koker under overflaten" i flere av lokalsamfunnene i lang tid etter. Det at konfliktene ikke blir forsøkt løst på annen måte enn ved hjelp av tid, eller at man fjerner de personene som har vært i konflikt fra mottaket, innebærer en slitasje på lokalbefolkningen og reduserer deres toleranse for mottaksbeboerne. Når det så oppstår en ny konflikt, kanskje flere år senere, og med helt andre beboere enn i den foregående konflikten, skal det mye mindre til før lokalsamfunnet reagerer negativt.

Generalisering

Også mottaksbeboerne la vekt på konflikt og kriminalitet når de skulle forklare hvorfor lokalbefolkningen var negativt eller skeptisk innstilt overfor asylsøkere. Flere gav uttrykk for at de forsto lokalbefolkningens reaksjon. En av våre informanter sa: *"Hvis utlendinger hadde kommet til mitt land og ble tatt for stjeling, hadde også vi blitt sinte og negative til slike folk"*. Det som imidlertid syntes langt vanskeligere for mottaksbeboerne var at de i stor grad følte seg utsatt for generalisering. *"Når noen få stjeler går det ut over alle oss som bor på mottaket"* – ble det sagt. Ved tyverier eller bråk i kommunen ble folk fra mottaket oppsøkt av politiet for å finne gjerningsmannen. Dette tydet i følge beboerne på mistenkeliggjøring og fordommer. Etter perioder med mye stjeling opplevde mottaksbeboerne i flere av kommunene å bli fotfulgt og sjekket i butikkene. I deres øyne ble de utsatt for generalisering og fordommer. Enkelte mottaksbeboere la dessuten vekt på at negative hendelser der asylsøkere var involvert fikk mer oppmerksomhet og satte mer varige, negative spor i folks forestillinger enn hvis tilsvarende hendelse hadde skjedd med bare norske involvert. Dette bidro til å vanskeliggjøre et godt forhold mellom beboere i mottak i lokalbefolkningen. Slik uttrykte en av våre informanter seg: *"Jeg føler meg ikke*

¹⁸⁾ Etnisk diskriminering i media er også presentert i kap 4 i UDIs rapport "Rapport om rasisme og diskriminering i Norge 2001-2002"

¹⁹⁾ Asylmottaket – en total institusjon? Ragnhild Sollund. Universitetet i Oslo, institutt for kriminologi 1996

velkommen her. Det er vanskelig å møte folk når man vet hvordan de tenker om oss".

Media fikk skylden for noe av denne generaliseringen. Særlig mottaksbeboerne var opptatt av hvordan aviser og TV bidro til å skape stereotype oppfatninger av innvandrere, flyktninger og asylsøkere i befolkningen. Riksdekkende medier ble oppfattet å ha et særlig negativt fokus, mens lokalpressen på sin side tegnet et mer nyansert bilde.¹⁸ I følge våre informanter bidro den internasjonale situasjonen til å forsterke befolkningens negative holdninger. En av mottaksbeboerne sa: "*Medienes dekning av 11. september og andre terrorhandlinger, bidrar til å produsere negative forestillinger om muslimer spesielt og om asylsøkere generelt*". Dette var det bred enighet om i de ulike informantgruppene.

Problemet med generalisering gikk igjen i alle kommunene med unntak av en. I denne kommunen ble det laget et poeng ut av at lokalsamfunnet var lite. Som en uttrykker det: "*Alle vet hvem alle er. På grunn av denne gjennomsiktigheten vet man også hvem av mottaksbeboerne som lager bråk eller begår kriminelle handlinger. Dermed klarer man å skille de "snille" fra de "slemme", og oppfatter flertallet mottaksbeboerne som "vanlige", skikkelige folk*". I den samme kommunen tenkte mottaksbeboerne på samme måte om lokalbefolkningen. De understreket at negative holdninger og handlinger rettet mot mottaksbeboere knyttet seg til enkeltpersoner i lokalsamfunnet, mens lokalbefolkningen for øvrig ble oppfattet som hyggelig og imøtekommende. Denne kommunen var ikke mindre enn de andre og har ikke vært mindre utsatt for perioder med tyverier, konflikt og voldsepisoder enn de andre kommunene i undersøkelsen. Kommunen har imidlertid hatt svært gode erfaringer med bosetting av flyktninger, og da særlig med bosniske flyktninger. Positive erfaringer med den første gruppen bidro til at skepsis og fordommer som hadde gjort seg gjeldende ble "gjort til skamme". Dette kan ha bidratt til at folk fikk utfordret sine fordommer og revurdert sitt syn på asylsøkere. Både utsagn fra informantene for lokalsamfunnet og for kommunen kan tyde på at et mer nyansert syn kan ha vokst frem i kjølvannet av dette. Om dette er hovedårsaken til det relativt svake innslaget av generalisering i denne kommunen gir materialet ikke grunnlag for å si noe nærmere om. Kommunen og lokalbefolkningen la i alle fall stor vekt på de positive erfaringene de

har hatt med bosetting av bosniske flyktninger som forklaring. Slik uttrykte en av våre informanter for lokalbefolkningen seg: "*Asylsøkere viste seg å være som andre folk. De er svært forskjellige*".

Antall beboere

I den av kommunene der naboene og resten av lokalbefolkningens holdninger til mottaksbeboerne synes å ha utviklet seg særlig negativt var våre informanter spesielt opptatt av å understreke at årsaken til de negative holdningene lå i driften av mottaket. Informantene for lokalbefolkningen gav uttrykk for at måten asylmottaket ble drevet på var konfliktgenererende. Lokalbefolkningen ga uttrykk for at beboerne ikke så ut til å ha noe som helst tilbud på mottaket. De mente at driftsoperatøren kun var interessert i profitt, og derfor forsøkte å få inn flest mulig beboere, og tilby minst mulig aktiviteter. Lokalbefolkningen sa de ønsket å se asylsøkerne som enkeltpersoner, men at de fant det vanskelig p.g.a. de mange negative hendelsene. "*På grunn av alt bråket internt på mottaket blir vi negative til alle som bor der, selv om vi på ett plan vet at bare noen få står bak*". Samtidig ble det understreket at beboerne selv i liten grad kunne klandres. "*Det er det store antallet beboere og driften av mottaket som er problemet*" hevdet enkelte. "*Å stue sammen så mange mennesker med så vonde erfaringer bak seg på så liten plass, er å be om bråk*", ble det sagt.

Lokalbefolkningen var flere steder opptatt av hvordan beboernes erfaringer med krig og forfølgelse kan gjøre dem psykisk sårbare og ustabile, og at det er svært uheldig å bo så trangt og så tett oppi andre i en slik situasjon. Dette i kombinasjon med leddiggang og for svak oppfølging av beboerne fra driftoperatørs og UDIs side forklarte i følge flere av våre informanter hvorfor det var anspent stemning, bråk og noen ganger åpen konflikt internt på mottaket, - som igjen går ut over nabolag og lokalsamfunn. Konflikter internt på asylmottak er tidligere blitt forklart på følgende måte: "*Felles skjebne er ikke nødvendigvis felles trøst. Asylsøkere i en vanskelig livssituasjon blir ikke nødvendigvis snillere, mer solidariske eller antirasistiske av å bo tett sammen med andre som også har det vanskelig*".¹⁹

I en av kommunene mente naboer til mottaket at mottaket burde være betjent hele døgnet og at mottaket burde ha plikt til å tilby sine beboere flere og bedre aktivitetstilbud. I samme kommune uttrykte

en av naboene til mottaket: *"Det bør bli strengere kjøreregler overfor beboere"*. Konflikter internt på mottaket er ikke noe vi har spurt eksplisitt om i denne undersøkelsen. Konflikter mellom mottaksbeboere har, som her, dukket opp som forklaringer på hvorfor lokalbefolkningen er skeptiske til, eller motstandere av mottaket. Det er likevel klart at konflikter innad på mottak er et problem, og at lokalbefolkningen oppfatter dette som truende.

Som vi også var inne på under overskriften "Skepsis og usikkerhet" mente representanter for både lokalbefolkning og kommuneansatte at antallet beboere på mottaket bør bli mindre også ut fra oppfatningen av at antallet asylsøkere er for høyt sammenliknet med innbyggertallet i kommunen. Med etableringen av mottaket opplevde kommunene i denne undersøkelsen over kort tid å få 150-200 asylsøkere som utgjør rundt 15-20 % av kommunens folketall. Overgangen ble av mange opplevd som svært stor. I et lite kommunesenter blir mottaksbeboerne svært synlige. Som en informant for lokalbefolkningen sa det: *"Det finnes grenser for hvor mange et lite lokalsamfunn kan absorbere. Å plassere så mange fremmede mennesker i en liten norsk kommune er å utfordre skjebnen. Det er ikke rart det blir konflikt"*.

Også mottaksbeboerne var opptatt av størrelsen på lokalsamfunnet da de skulle forklare hvorfor det var konflikt og/eller dårlig klima mellom mottaksbeboere og lokalbefolkning.

"Små samfunn er mindre åpne for utlendinger", mente en av mottaksbeboerne. Det ble dessuten vist til at mange av asylsøkerne kommer fra store byer og har problemer med å tilpasse seg på et lite sted. Oppfatningen blant enkelte mottaksbeboere var at denne kombinasjonen kan være uheldig. Kulturforskjeller spiller angivelig også en rolle. Slik uttrykte en av beboerne seg: *"Mange nordmenn er redde for oss utlendinger. De har ulike tradisjoner og religion."*

Antallet beboere ble også oppfattet som et problem i forhold til offentlige tjenester og andre tilbud i kommunen. I et flertall av kommunene ble det oppfattet som et problem at offentlige tjenester og andre tilbud ikke var tilpasset det store antallet asylsøkere. Det var særlig de kommuneansatte som gav uttrykk for dette. Noen mente vertskommunekompensasjonen fra staten er for liten sammenliknet med ressurs- og kostnadsøkningen knyttet til

å betjene og tilby beboerne kommunale tjenester. Mottaksbeboerne ble opplevd som en utfordring for de ansatte. De klaget over at arbeidsgiver ikke fulgte opp på en tilfredsstillende måte i form av for eksempel tilbud om kurs og kompetanseheving i tverrkulturell kommunikasjon og flerkulturell forståelse for de ansatte. I følge enkelte av informantene for kommunen var dette med på å forklare mottaksbeboernes underforbruk av offentlige tjenester. Ifølge en intern undersøkelse foretatt ved ett av asylmottakene vi besøkte svarte 80% av beboerne at de ikke brukte det lokale offentlige tilbudet. Enkelte steder nevnte også de ansatte i kommunen mangel på/begrenset bruk av tolk som et problem i forhold til det offentlige. Det å skaffe tolk på ulike språk kan være en utfordring for en liten kommune.

Utilstrekkelig og feil bruk av tolk er et velkjent problem som myndighetene de siste årene har satt inn store ressurser for å få bukt med. UDI har initiert tolkeutdanningsprosjekter og satt i verk tiltak som skal sikre kvaliteten på tolking i offentlig sektor. Opplæring i bruk av tolk for offentlig ansatte er et annet tiltak satt i verk fra myndighetenes side som følge av denne manglende bevisstheten om bruk av tolk.

Kommunikasjonsbarrierer i møte mellom offentlig ansatte og brukere med etnisk minoritetsbakgrunn er også noe myndighetene kjenner godt til. Kurs, videreutdanning og veiledningsmetoder i flerkulturell forståelse rettet mot offentlig ansatte er utviklet de siste årene. Målet er å styrke kompetansen til de ansatte på en slik måte at de opplever større grad av mestring og blir i stand til å tilby likeverdige offentlige tjenester til alle brukergrupper uavhengig av etnisk bakgrunn. De kommuneansattes uttalelser vitner om at tiltakene er adekvate, men at mange fortsatt mangler kompetanse i flerkulturell forståelse.

Urealistiske forventninger

Et fellestrekk ved kommunene i denne undersøkelsen er at det er relativt begrenset kontakt mellom mottaksbeboerne og lokalbefolkningen. Representanter for lokalbefolkning, for kommune- og mottaksansatte beskrev mottaket som en egen verden og beboernes tilværelse som relativt atskilt fra resten av samfunnet. Flere har karakterisert forholdet som et ikke-forhold.

²⁰⁾ I rammeplanen for informasjon for beboere i statlige mottak for asylsøkere som vil tre i kraft fra 1. januar 2005 foreslår UDI at bosatte som tidligere har bodd ved mottaket kan brukes for å informere mottaksbeboere med positivt vedtak om hvordan det er å bli bosatt og hvordan det er å starte et nytt liv utenfor mottaket. Dette må eventuelt skje frivillig.

Heller ikke de bosatte innvandrerne og flyktningene hadde særlig omgang med mottaksbeboerne. De gav inntrykk av å leve travle liv med jobb og barn uten tid til å pleie sosiale bånd til personer ved mottaket. I løpet av våre samtaler gav ingen av de bosatte uttrykk for å være bedre informert eller mer engasjert i mottaket og mottaksbeboerne enn lokalbefolkningen for øvrig. Den rolle de kunne ha hatt som faddere for mottaksbeboere - som veivisere inn i lokalsamfunnet var det ingen av informantene blant de bosatte som hadde tatt på seg.²⁰ Hva dette skyldes er uklart. Årsakene kan være et ønske om å distansere seg fra mottaket, - ikke ville bli assosiert med mottaket og beboerne. Det kan skyldes egne erfaringer med at mottakstilværelsen er "grei", og dermed at det ikke er viktig med kontakter blant de bosatte. Eller kanskje motsatt: De bosatte kan ha hatt et så dårlig minne fra sin egen tid som mottaksbeboer at de nærmest fortrenger mottakets eksistens. Materialet gir ikke grunnlag for å støtte verken den ene eller den andre forklaringen, kun at kontakten mellom bosatte innvandrere og flyktninger og mottaksbeboere er svært begrenset.

Enkelte representanter for lokalbefolkningen i kommunene synes å stille seg relativt uforstående til mottaksbeboernes passivitet og lave samfunnsdeltakelse. De påpekte at mottaksbeboeren har en tendens til å klumpe seg sammen, og ofte viser liten interesse for å bli kjent med lokalbefolkningen. Som en av våre informanter uttrykte det: *"Hovedinntrykket er at beboerne holder seg for seg selv, også de som bor utenfor mottaket. – Problemet er at de isolerer seg, også når de er på skole og i fritidsaktiviteter."* Lokalbefolkningen så, i de fleste kommunene, ikke ut til å mene at de hadde noe ansvar for å ta den første kontakten. Likegyldighet var en karakteristikk lokalbefolkningen brukte om seg selv og sitt forhold til mottaksbeboerne. En informant uttrykte dette slik: *"Forholdet mellom lokalbefolkning og mottaksbeboere preges av en stille, gjensidig aksept. Det er greit nok. Usikkerheten både for dem og for oss i forhold til om de får bli i Norge gjør at ingen bryr seg om hverandre. Det ligger i sakens natur"*. Denne opplevelsen av manglende interesse viste seg å gå begge veier. Av beboere ble det gjentatt flere ganger at de ikke synes lokalmiljøet engasjerte seg eller ønsker å bli kjent med dem.

Det er relevant å stille spørsmål ved hvor stort problem dette egentlig er, og hvor mye deltakelse og interaksjon mellom mottaksbeboere og lokalbefolkning som er realistisk og ønskelig sett fra begge parter side. Er det slik at en stille gjensidig aksept er det mest naturlige forholdet mellom et lokalsamfunn og et asylmottak, hvor verken beboerne på mottaket eller lokalbefolkningen vet hvem som får bli og hvem som ikke får bli?

Som vi var inne på tidligere i kapittelet ser det ut til at deltakelse i lokalsamfunnet virker konfliktforebyggende. Samtidig er det et mål at de som får bli i landet skal få en best mulig start på sitt nye liv. Da ingen med sikkerhet vet hvem som får bli og hvem som må returnere til hjemlandet før asylsøknaden er endelig behandlet, bør man tilrettelegge for sosial deltakelse for samtlige mottaksbeboere. Det vil være med på å skape innhold i mottaksbeboernes hverdag, uavhengig av utfallet av asylsøknaden, og gi en bedre start for de beboerne som skal bli i landet, samtidig som det virker konfliktforebyggende i forhold til lokalbefolkningen. UDI mener derfor at både de mottaksansatte og de ansatte i kommunen bør tilrettelegge for mer interaksjon mellom lokalbefolkningen og mottaksbeboerne enn det er i dag.

Mange beboere er ikke reelle flyktninger

Tidligere i rapporten var vi inne på hvordan lokalbefolkningens holdninger til opprettelsen av mottaket påvirkes av at så vidt mange ikke får asyl/opphold på humanitært grunnlag. Vårt materiale tyder på at dette også gjør lokalbefolkningen mindre interessert i å ha kontakt med mottaksbeboerne, når mottaket først er etablert. Vissheten om at så få får bli, er altså med på å forklare det begrensede samkvemet mellom beboere i mottak og lokalbefolkning. Det viser seg også å gjøre deler av lokalbefolkningen skeptiske og negative til asylsøkerne som gruppe. Selv om en viss andel har behov for beskyttelse, og dermed rett til asyl, eller får opphold av humanitære grunner, kan ikke lokalbefolkningen vite hvem det gjelder. Fordi lokalbefolkningen ikke kan vite om de har å gjøre med økonomiske flyktninger, kriminelle eller faktisk forfulgte kvier de seg angivelig for å ha kontakt med mottaksbeboerne. Dette er en viktig grunn til at de forholder seg skeptiske og avventende til mottaksbeboere generelt, blir det fremholdt av en del i lokalsamfunnet. Som en informant for lokalbefolkningen sa: *"Det største problemet er at samfunnet er naive og dumsnille. De som kom-*

mer og kan skape noe nytt, får ikke anledning til å gjøre det. Det er for mange som ikke har noe her å gjøre, som slipper inn i landet”.

Dette kan handle om behov for å beskytte seg selv. Viser det seg at personen man har investert følelser og tid i ikke har legitim grunn til å være i landet, vil folk lett føle seg lurte, ble det sagt. Dette er tanker mottaksbeoerne kjente til og som opplevdes som ubehagelig, og kunne slå ut i en viss forsiktighet i forhold til lokalbefolkningen. Hva tenker og tror de om meg?

Skuffelse og slitasje

Representanter for lokalbefolkning og kommuneansatte i flere av kommunene gav uttrykk for en opplevelse av at mottaksbeoerne på en måte hadde sveket den tillitten de hadde fått av lokalbefolkningen. Befolkningen hadde hatt et godt forhold til mottaket og beoerne. Så fikk man plutselig inn en ny gruppe som ikke svarte til de forventningene lokalsamfunnet hadde til mottaksbeoerne. De nye gruppene visste at de med stor sannsynlighet skulle raskt ut igjen av landet, så de engasjerte seg i mindre grad i lokalsamfunnet enn det bosnierne hadde gjort. Lokalbefolkningen på sin side var klar over dette og vegret seg derfor i større grad enn tidligere for å ha kontakt med mottaksbeoere. Som en representant for lokalsamfunnet sa: *”Det føles litt meningsløst å skulle bli kjent med folk som mest sannsynlig skal ut igjen.”* Uvissheten i forhold til om asylsøkerne får bli i Norge eller ikke preger altså både lokalbefolkningen og dem det direkte gjelder. Lokalbefolkningen ser ut til å kvie seg for å investere tid og energi i mennesker som kanskje snart skal flytte til et annet sted, eller som ikke får opphold og derfor må returnere til sitt hjemland. Hvis barn eller voksne fra mottaket ikke får bli, vil vennskap samtidig bli brutt. Dette har vist seg å være spesielt vanskelig for barna, som kan få sorgreaksjoner i etterkant av at venner fra mottaket har måttet forlate landet. For mottaksbeoerne er tankegangen noe av den samme. *”Hvorfor bli kjent med noen, lære norsk, delta i aktiviteter og involvere meg i samfunnet hvis jeg ikke får bli?”*.

I en av kommunene ble generell slitasje på lokalsamfunnet nevnt som årsak til at folk er mer passive nå enn før. I de første årene etter at mottaket ble etablert var alt nytt og spennende. I tid sammenfalt dette med den ”nasjonale dugnaden” som myndighetene iverksatte i forbindelse med de store an-

komstene av bosniere.²¹ Den gangen, i 1993-1994, engasjerte folk seg og brukte mye tid og krefter på mottaksbeoerne. Over tid ble det å ha mottak imidlertid opplevd som en vane. Informanter blant lokalbefolkningen fortalte at folk ikke lenger orker å engasjere seg. Disse gav uttrykk for at mottaket nå i større grad blir sett på som en næringsvirksomhet som ikke har noe særlig med lokalsamfunnet å gjøre. En informant fortalte; *”I 1993 var det fadderordninger. Nå er det ikke like stas. Folk ser på dem som en del av lokalsamfunnet, men det er mye mindre kontakt”*. En annen sa; *”Folk brukte så mye krefter på den første fasen. Man samlet inn klær osv. Så blir man lei etter noen år”*. Denne forklaringen henger også nøy sammen med den skuffelsen enkelte følte da bosnierne flyttet ut av mottaket, og det viste seg at en del av de nye mottaksbeoerne var kriminelle. En informant sa; *”Bosnierne var en spesiell gruppe. Det var masse mediedekning av konflikten. De som kom var familier, de er like oss, de var godt utdannet. En stor forskjell til gruppene som kom senere”*.

I en kommune hadde lokalbefolkningen innstilt seg på å ha asylmottak i et begrenset tidsrom. Der var opplevelsen av skuffelse, slitasje og frustrasjon enda mer uttalt enn i de to andre kommunene. Her har det vært konflikt rundt mottaket siden det ble startet opp. Lokalbefolkningen har reagert både på plasseringen og størrelsen på mottaket. Naboene fortalte om ran, knivstikking og at det har vært bevæpnet politi inne på mottaksområdet. Dette ble opplevd som skremmende, og har ført til at lokalbefolkningens forhold til mottaket har blitt stadig verre. En informant sa; *”konflikter mellom mottaksbeoere og etnisk norske fører til at negative holdninger og synspunkter sprer seg”*. Også de bosatte innvandrerne i kommunen gav uttrykk for at stemningen til mottaket er blitt mer negativ. En fortalte; *”Det er en tendens til generalisering. Hvis én på mottaket gjør noe negativt, så blir det gjeldene for alle på mottaket. Hvis noe skjer blir saken blåst opp og fremstilt uforholdsmessig stort og negativt”*.

I tillegg til en allerede eksisterende negativ stemning til mottaket ble det besluttet at mottaket skulle fortsette å bestå, til tross for at det opprinnelig kun skulle eksistere i fem år. Vedtaket om at driften av mottaket skulle fortsette ble tatt uten at lokalsamfunnet ble informert. Lokalbefolkningen gav uttrykk for at dette opplevdes som svært negativt,

²¹) I bind tre av Norsk innvandringshistorie, Knut Kjelstadli (red), Pax forlag 2003, side 307 står følgende skrevet om den ”nasjonale dugnaden”: ”Høsten 1993 startet planleggingen av bosetting for 10.000 personer, hovedsakelig bosniere. Prosessen skulle gjennomføres i løpet av 1994. Dette var fire ganger så mange som året før. For første gang ble alle landets 403 kommuner bedt om å ta imot et antall flyktninger, og det ble utviklet særlige boligløsninger samt en informasjonsstrategi. Kommunalminister Gunnar Berge betegnet bosettingen av den bosniske flyktningegruppen ”en nasjonal dugnad”, og en rekke private organisasjoner ble utfordret til å delta i arbeidet. På grunn av det, i norsk sammenheng, store antallet flyktninger, var det i 1994 behov for å bosette 4-5 ganger så mange i kommunene enn det som hadde vært mulig i årene før”.

²²⁾ Når vi her bruker det sterke ordet rasisme er det fordi våre informanter har brukt det for å karakterisere holdninger og handlinger. Når vi sorterer de holdninger og handlinger som her refereres under overskriften "rasisme" er dette altså i henhold til informantenes subjektive opplevelser og egen forståelse av begrepet. I regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering defineres rasisme som "idéen om at det finnes ulike raser eller etniske grupper som har ulike egenskaper, og at disse ulikhetene legitimerer negativ forskjellsbehandling. Det er en begrunnelse og en rettferdiggjøring av negativ forskjellsbehandling av enkeltpersoner eller grupper med utgangspunkt i deres "rase", hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse".

²³⁾ Det kan diskuteres hvorvidt dette og andre fenomen som omtales i dette avsnittet kan defineres som rasisme og diskriminering. Utgangspunktet for å sortere det under overskriften Rasisme og diskriminering har som nevnt tidligere vært informantenes egne utsagn og opplevelser.

²⁴⁾ Se UDI rapportene "Art og omfang av rasisme og diskriminering i Norge 1999-2000" og "Rapport om rasisme og diskriminering i Norge 2001-2002"

og har ført til massive protester og mye negativ medieeksponering av mottaket.

Rasisme og diskriminering ²²

Vårt inntrykk, basert på intervjuene, er at rasisme ikke er særlig utbredt i de kommunene som har vært gjenstand for denne undersøkelsen. Der det ble trukket frem som et problem ble det sett i sammenheng med de voksnes holdninger, som igjen ble forklart med negative hendelser og handlinger knyttet til mottaket og beboerne. Våre informanter snakket om en slags smitte eller spredning av rasistiske holdninger fra voksne til barn da de skulle forklare den negative utviklingen. Enkelte av beboerne og noen lærere bekreftet at mottaksbarna i noen grad blir diskriminert av sine medelever. I følge informanter i en av kommunene har også negative holdninger til mottaket og asylsøkerne blant lærerne påvirket de norske elevene i skolen på en måte som har slått uheldig ut overfor mottaksbarna. Materialet gir ikke grunnlag for å hevde noe presist om omfanget, men vitner om enkelte episoder og hendelser. Dette ble bekreftet av mottaksbeboerne som fortalte om tilfeller der barna fra mottaket ble utsatt for utestengning og mobbing på skolen. Det var mange eksempler på at barn fra mottak ikke ble invitert i bursdag, når resten av klassen var invitert. Dette ble oppfattet som diskriminering.²³ En far fortalte: "Ingen av barna i klassen ville ha min datter med i gruppen som skulle samarbeide i forbindelse med prosjektarbeid. Selv ikke i gruppen som var for liten sammenliknet med de andre ble det gjort plass til min datter. Snarere enn å bli invitert inn i en av gruppene, ble hun holdt aktivt utenfor av samtlige". Det ble også fortalt om erting p.g.a. svake norskerferdigheter, og klær som ble fjernet under dusjing etter gymtimer. I følge våre informanter blant mottaksbeboerne ble dette opplevd som svært sårende, og som et uttrykk for at de norske barna ikke liker mottaksbarna på grunn av deres annerledeshet når det gjelder for eksempel språk og hudfarge.

I to av kommunene i vårt utvalg ble det rapportert om noen tilfeller av forskjellsbehandling av barna fra mottaket i forbindelse med fritidsaktiviteter. Barn fra mottaket har f.eks. opplevd ikke å få adgang til den lokale fotballklubben. En mottaksbeboer fortalte: "Jeg sendte sønnen min til fotballklubben, men han fikk ikke være med. Tror det skyldes hårfargen". Våre informanter blant

mottaksbeboerne gav uttrykk for at det oppleves som spesielt vanskelig når barna utsettes for sårende og krenkende handlinger og holdninger. Mange av eksemplene handler derfor om barn. De voksne var imidlertid heller ikke forskånet. Også de opplevde forskjellsbehandling i ulike sammenhenger og på ulike arenaer. En beboer fortalte: "Da jeg var på tur med barna mine i parken var det en barnehage som også var på tur, og som hadde slått seg ned for å spise mat. Barnehagen brøt opp og forlot stedet da jeg nærmet meg mine barn. Jeg tror ikke de liker oss på grunn av hudfargen. Jeg ble lei meg".

Også i andre situasjoner og på andre arenaer finnes det eksempler på at mottaksbeboere følte seg utsatt for rasisme. En mottaksbeboer sa: "Noen hater asylsøkere fordi de har en idé om at flyktninger er dårligere mennesker". En annen fortalte: "Broren min ble banket opp av en gjeng med 10-15 norske ungdom. Han ble kalt pakkis".

I kommunene som har vært gjenstand for denne undersøkelsen har det ikke vært tilfeller av større og varige rasistisk motiverte konflikter. Som nevnt tidligere var lokalbefolkningens holdninger til mottaket snarere kjennetegnet av en viss likegyldighet. Som en informant for lokalbefolkningen uttrykte det: "Folk liker ikke mottaket og asylsøkerne. Men det er jo ikke så mye å gjøre noe med. Det handler i liten grad om åpen rasisme". I kommunene der lokalbefolkningens holdninger til mottaket og beboerne har utviklet seg i negativ retning snakket vår informanter blant de kommuneansatte og lokalbefolkningen om rasisme som noe som ulmer under overflaten. Dette ble bekreftet av mottaksbeboerne i flere av kommunene. En mottaksbeboer fortalte: "Folk trekker seg unna når vi kommer for eksempel på badestranden, fordi vi er asylsøkere".

Dette er fenomener vi gjenkjenner fra tidligere UDI rapporter og fra annen litteratur om emnet.²⁴ Selv om ingen av informantgruppene mener at dette er et alvorlig problem i noen av kommunene, mener UDI at det er grunn til å ta dette på alvor. En viktig faktor for integrering er fravær av rasisme og diskriminering. Dersom mottaksbeboerne opplever seg utsatt for rasisme og diskriminering av lokalbefolkningen vil dette være med på å hindre deltakelse, ved at det skaper usikkerhet og utrygghet for mottaksbeboerne. Det kan igjen være med på å skape fronter mellom lokalsamfunnet og

mottaksbeboerne, som igjen gjør rommet for misforståelser, gjensidig skepsis og konflikt, høyere.

Trusler og trakassering

I følge representanter for mottaksbeboerne i flere av kommunen fikk beboere med jevne mellomrom slengt ukvemsord etter seg, - som for eksempel "nigger", eller andre klart nedsettende karakteristikk. I vårt materiale er det også eksempler på hendelser der mottaksbeboere følte seg truet. En mottaksbeboer fortalte: *"Da jeg var nede i kommunesenteret for å handle fulgte en person først etter meg inne i butikken. Da jeg gikk ut og hjemover mot mottaket fulgte personen fortsatt etter meg, gikk kloss opptil meg, truet meg og sa "Hva gjør du her i landet? Se og kom deg hjem". Denne personen reagerte på hendelsen med tilbaketrekning. Han fortalte: "Etter dette oppholdt jeg meg mye mer på mottaket. Nå går jeg omveier og i bue for å slippe å møte folks blikk og treffe dem på gata".*

I en av kommunene var mottaket blitt oppsøkt av ungdommer midt på natten. Disse hadde bråkt og banket på vinduet til en familie på mottaket og ropt skjellsord. Vår informant gråt da hun fortalte om denne hendelsen. Hun var blitt svært redd. Kort tid etter hadde lokale ungdommer plassert sine biler opp foran mottaket med langlyset på sine frontlykter blinkende mot mottaket. *"Slik ville de plage oss beboere og klart vise at de ikke ønsker å ha et asylmottak i sitt lokalsamfunn"*, ble det sagt.

Uavklart sak, passivitet og venting

Rasisme, diskriminering og andre negative holdninger og handlinger som er blitt beskrevet i det foregående, og som gjør seg mer eller mindre gjeldende i de kommunene vi har besøkt, er med på å vanskeliggjøre et godt forhold mellom lokalbefolkning og mottaksbeboere. Et flertall av informantene blant mottaksbeboerne som hadde blitt utsatt for slike holdninger eller handlinger opplevde det som sårende og krenkende. Etter episoder med verbal eller fysisk trakassering gav noen av informantene uttrykk for at de var blitt generelt nervøse. Noen av mottaksbeboerne vi har snakket med har reagert med tilbaketrekning og isolasjon. For disse kan resultatet bli en mer passiv tilværelse enn tilfellet kanskje ville vært om lokalbefolkningen hadde vært mer positiv, imøtekommende og inkluderende.

Passivitet er imidlertid et resultat av flere ulike forhold, som flere av våre informanter fra både mottaksbeboerne, lokalsamfunnet, mottaket og kommunen har vært svært opptatt av når de skulle forklare hvorfor relasjonen mellom mottak og lokalsamfunn ikke er tilfredsstillende for noen av partene. Av disse forholdene legges det mest vekt på at mottaksbeboere uten positivt vedtak ikke lenger får norskopplæring og at det uten norskkunnskaper er blitt enda vanskeligere å få arbeid enn tidligere.²⁵ Representanter for de fire informantgruppene la vekt på at språk er nøkkelen til kommunikasjon, som igjen er en forutsetning for at beboere i mottak og lokalbefolkning skal kunne bli kjent og i det hele tatt ha et forhold til hverandre. Mottaksansatte fremhevet at målet om at mottaksbeboere skal være aktive i lokalsamfunnet og være selvhjulpne, slik det er formulert i driftsreglementet, er vanskelig å oppfylle etter at norskundervisningen er falt bort. At mottaksbeboerne mistet retten til gratis busskort da de ikke lenger skulle på norskundervisning, har gjort det vanskeligere å komme seg rundt også til andre aktiviteter. UDIs erfaring er at noe av frustrasjonen knyttet til bortfallet av retten til norskopplæring ligger her.

Enkelte mottaksbeboere mente at bortfallet av norskopplæring lettere fører til konflikter mellom mottaksbeboere og lokalbefolkningen. Rommet for misforståelser øker når man ikke har noe felles språk, hevdet flere. Uten arbeid og/eller språkopp-læring opplevde beboerne dessuten at det var svært lite å ta seg til, - at de kjedet seg og hadde for mye tid til å gruble og bekymre seg over sin egen situasjon. Dette kom på toppen av belastningene knyttet til venting og uavklart sak. Mottaksbeboere fortalte om en hverdag preget av mye tid og mye venting. Tankene kretser i stor grad rundt egen sak, dens status og usikkerheten rundt dette. Å ha noe meningsfullt å gjøre ville holde oppmerksomheten borte fra minnene om vonde opplevelser, sorg og savn av familie og venner i hjemlandet. Beboerne snakket om onde, selvforsterkende sirkler det kan være svært vanskelig å komme ut av så lenge en ikke kan norsk, ikke går på norskopplæring og ikke har arbeid. Hvis man om morgenen verken må stå opp for å gå på norskkurs eller på jobb, kan det for enkelte være vanskelig å komme seg ut av sengen, legge en plan for dagen og gjennomføre denne, - hver dag. Resultatet blir at mange sover lenge om morgenen og har vanskelig for å få lagt seg før langt på natt. Våre informanter blant mot-

²⁵ Fra slutten av 1990-tallet og fremover hadde Norge en stor økning i antall asylsøkere. Samtidig økte andelen som fikk avslag på sine søknader. Når det gjelder bortfallet av norskopplæring for asylsøkere uten oppholdstillatelse fra 1. januar 2003, ble dette begrunnet med at 70-80% av dem som søker asyl ikke får bli i Norge. Myndighetene mente det ble svært kostbart å skulle tilby norskopplæring til alle når så mange som 70-80% skulle ut av landet. Ressursene skulle forbeholdes dem som faktisk fikk opphold.

²⁶⁾ Disse selvforsterkende sirklene beskrives også andre steder. I boka *Asylmottaket – en total institusjon?* Universitetet i Oslo, institutt for kriminologi 1996, siterer Ragnhild Sollund Berit Berg: ”De (asylsøkerne) savner kontakt med lokalbefolkningen, og de savner tilhørighet til et miljø. Ved de fleste mottakene mangler det ”naturlige møtesteder” der asylsøkere, andre utlendinger i kommunen og nordmenn kan være sammen ut fra felles interesser. De fleste nordmenn har flere arenaer for sosial kontakt (arbeid, skole, familie). Nyankomne flyktninger mangler slike tilknytningspunkter. Dette får følger – både for sosial tilpassning og for språkkinnlæring”. Ragnhild Sollund har bygd videre på disse argumentene og sier; ”Siden asylsøkere ofte har liten mulighet til å få kontakt med befolkningen utenfor asylmottaket blir de i stor grad henvist til å tilbringe all tid i mottaket, hvor de får dekket sine primærbehov. Isolasjonen forsterker inntrykket av at asylmottaket er en total institusjon og at flyktingenes situasjon kan sammenlignes med situasjonen for fanger og andre som er henvist til å leve i totale institusjoner”.

²⁷⁾ Omfatter personer som har fått avslag på grunnlag av Dublin-konvensjonen. Det vil si at de enten har søkt asyl i et annet land som er medlem av Dublin-konvensjonen eller at de har kommet til Norge på visum gitt av et av landene som er med i Schengen-samarbeidet. Søknad om asyl vil i disse tilfellene ikke bli realitetsbehandlet i Norge, men i stedet behandlet av et av de andre Dublin-landene.

taksbeboerne fortalte at døgnet lett snus på hodet og at de kommer i utakt med den rytmen for aktivitet og hvile samfunnet rundt dem har. Det ble pekt på at dette til tider kan gå ut over barna, i form av at foreldrene ikke får dem til skole og barnehage til rett tid.²⁶

Dette er en problematikk vi kjenner igjen fra andre samfunnsområder. Både for langtidssykemeldte og arbeidsledige ser man de samme tendensene. Jo lengre de er borte fra arbeidslivet, jo vanskeligere er det å komme tilbake til ordinært arbeid. De menneskelige og samfunnsmessige konsekvensene

er alvorlige. Som vi var inne på innledningsvis setter regjeringen i dag mye ressurser inn på å redusere saksbehandlingstiden og ventetiden i asylmottak. Søkere med antatt grunnløse asylsøknader og personer som omfattes av Dublin-konvensjonen skal ikke inn i ordinære mottak.²⁷ De skal enten returneres til hjemlandet eller til det landet de først har søkt asyl. Myndighetene forventer at disse og andre tiltak skal redusere antallet personer som bor i ordinære mottak. Dette vil kunne bidra til å redusere noen av de problemer som knytter seg til livet i mottak og uavklart sak.

Oppsummering: Utfordringer og muligheter

Felles for kommunene som er gjenstand for denne undersøkelsen er at de er relativt små og at en viss andel av lokalbefolkningen og de ansatte i kommunen ikke ønsket at mottaket skulle etableres. I alle kommunene har det vært ulike former for konflikt der mottaksbeboere har vært involvert.

Det at kommunene i undersøkelsen i visse perioder hadde opplevd konflikt knyttet til mottak var et viktig kriterium for hvorfor nettopp disse ble valgt. Vi ønsket med denne rapporten å finne mer ut av hva konfliktene hadde bestått i og i hvilken grad konfliktene handlet om rasisme og diskriminering. Gjennom undersøkelsen ønsket vi dessuten å utvikle mer kunnskap om årsakene til konfliktene, og hva kommunen og mottaket hadde gjort for å forebygge eller løse opp i konflikter. Vi vil i det som følger oppsummere funnene fra undersøkelsen, og på denne bakgrunn peke på utfordringer og mulige tiltak i det videre arbeidet med å forebygge konflikter.

Konflikter og konflikthåndtering ²⁸

I enkelte av kommunene hadde konflikten omkring mottaket startet allerede før mottaket var etablert, som følge av prosessen rundt opprettelsen. I flere kommuner svarte både lokalbefolkningen og de kommuneansatte at de hadde opplevd at de hadde fått alt for lite informasjon om at det skulle opprettes et asylmottak i kommunen, og at dette hadde bidratt til usikkerhet og motstand mot mottaket.

I kommunene som er med i denne undersøkelsen var konfliktene mellom mottak og lokalsamfunn sjelden langvarige eller av stort omfang. De var sjelden av voldelig karakter, selv om dette også hadde forekommet. Konfliktene hadde i stor grad hatt sitt utspring i tyverier og småkriminalitet begått av beboere ved asylmottaket. For samtlige hadde dette vært et problem knyttet til den sterke veksten i ankomsten av asylsøkere fra tidligere sovjetstater og østeuropeiske stater fra slutten av 1990-tallet. Informantene blant mottaksbeboerne, lokalbefolkningen og de mottaksansatte i de seks kommunene gav imidlertid uttrykk for at konflikter internt på mottakene var et vel så stort problem, kanskje større. Naboer og andre representanter for lokalbefolkningen reagerte negativt på mottaksbeboerne på grunn av bråk på mottaket. Slik ser interne konflikter ut til å generere negative holdninger til asylsøkerne i lokalbefolkningen.

- **Rammene omkring mottaksetablering, som konkurransetsetting, setter en del begrensninger med hensyn til når man praktisk kan komme ut med informasjon til lokalbefolkningen i forbindelse med mottaksetablering. UDI vil allikevel satse på å bedre informasjonsflyten til lokalsamfunn hvor det skal etableres mottak.**
- **Mange kommuner mener at konflikter vil ”gå seg til” etter hvert. Det ser ut til at dette er en sannhet med modifikasjoner. Undersøkelsen viser at de kommunene og mottakene som hadde forholdt seg mest aktivt til konfliktene også var de som hadde kommet best ut av dem.**
- **UDI anbefaler at det etableres nettverk mellom aktuelle parter som for eksempel næringsliv, frivillige organisasjoner, politi og ulike instanser i kommunen, - for å forebygge og eventuelt håndtere konflikter, dersom det blir aktuelt.**

Rasisme og diskriminering

Mottaksbeboerne var opptatt av episoder og hendelser i nærmiljøet som de oppfattet som uttrykk for rasisme. Særlig kom det opp historier fra mottaksbarnas skolehverdag og i forbindelse med deres deltakelse i fritidsaktiviteter som ble oppfattet som rasistiske og/eller diskriminerende.

- **For å hindre at barn fra asylmottak utsettes for rasisme og diskriminering i skolen, mener UDI det er viktig at skolen arbeider med barn og voksnes holdninger om dette.²⁹ UDI mener det er viktig at skolen samarbeider med alle elevenes foreldre. Blant annet kan god informasjon om landbakgrunn være et redskap i arbeidet med toleranse. Skolene bør derfor skaffe og spre kunnskaper om flyktingenes bakgrunn.**
- **UDI mener at skoler med et bevisst og aktivt forhold til det å ha barn/ungdom med annen etnisk bakgrunn enn norsk blant sine elever har best forutsetninger for å håndtere dette arbeidet. Når en skole har barn fra et asylmottak bør det være en**

²⁸) UDI vil utarbeide en oversikt over ulike konflikthåndteringsverktøy som tilbys av ulike aktører i Norge. Oversikten vil være tilgjengelig for kommuner, mottak og andre aktører i løpet av våren 2005.

²⁹) To undervisningspakker er utviklet, og kan være nyttige som ledd i dette arbeidet. ”Velkommen hit?” er rettet mot ungdomsskolen og handler om fordommer, flukt og fellesskap. ”På samme lag” omhandler flyktninger, innvandrere og inkludering i det norske samfunnet. Sistnevnte handler primært om flyktninger fra Burma. Undervisningspakkene kan bestilles fra Utlendingsdirektoratets distribusjon, Postboks 8108 Dep, 0032 Oslo. Epost: bestilling@udi.no

³⁰) Skolen har det samme ansvaret for å ivareta kommunikasjonen mellom skole og foreldre/foresatte for skolebarn/-ungdom i asylmottak, enten de er kommet sammen med sine foreldre, eller som enslige mindreårige. For enslige mindreårige skal det oppnevnes hjelpeverge. Skolen har også ansvar for kommunikasjonen med hjelpevergen. Utdannings- og forskningsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Utlendingsdirektoratet samarbeider om å utarbeide et rundskriv der skolens ansvar vis a vis barn i asylmottak presiseres. Jf. Stortingsmelding 49 (2003-2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse

³¹) Medlemmene i veiledningstjenesten har bl.a. arbeidet med problemstillinger knyttet til disse temaene: Fremmedfiendtlige handlinger som for eksempel utestengning, mobbing, trakassering, sjikane og vold. Ekstreme nasjonalistiske/rasistiske miljøer. Gruppekonflikter. Voldelige ungdomsgjenger. Holdningsskapende arbeid i skolen. Tverrfaglig og tverretattlig samarbeid. Det er UDI som drifter Tverrfaglig Veiledningstjeneste. Ved behov for veiledning kan ett av UDIs seks regionkontor kontaktes.

³²) Hordalandmodellen – Med kurs for tverrkulturell kompetanse - <http://www.hordaland-f.kommune.no/Dokumenter/Tverrkult.htm>. Kulturell Dialog tilbyr private og offentlige virksomheter veiledning i tverrkulturell kommunikasjon - <http://www.kudi.net/> Videre- og etterutdanning i flerkulturell forståelse tilbys ved en rekke høyskoler og Universitet i Norge, bl.a. Høgskolen i Oslo: <http://www.hio.no/content/view/full/9152>

tett dialog mellom skolen og de ansatte på mottaket.

- **Bedre kommunikasjon og informasjon er en forutsetning for å styrke samarbeidet med foreldre med en annen bakgrunn enn norsk. Informasjon bør gjøres tilgjengelig på et språk og i en form som foreldrene forstår, og at skolens ansatte har kompetanse i tverrkulturell kommunikasjon. Det er også viktig at det benyttes tolk dersom dette er nødvendig.³⁰ Skolene bør i større grad ta direkte kontakt med foreldrene da all erfaring tilsier at informasjonsskriv for mange ikke er tilstrekkelig.**
- **Ved tilfeller av rasistisk motivert vold og trakassering, kan UDI kontaktes blant annet for å få bistand fra Tverrfaglig veiledningstjeneste. Tverrfaglig Veiledningstjeneste er et nettverk av personer med variert faglig bakgrunn. Alle medlemmene har lang erfaring fra arbeid med konflikter der rasisme eller fremmedfiendtlighet er blant årsakene. UDI etablerte Tverrfaglig veiledningstjeneste i 1996 for at offentlige instanser på lokalplan skal ha tilgang til veiledning fra fagekspertise når konflikter oppstår.³¹**

Kommunikasjonsbarrierer i møte mellom mottaksbeboere og offentlig ansatte/mottaksansatte

Undersøkelsen tyder på at det er et underforbruk av offentlige tjenester blant mottaksbeboere, og at møtet mellom mottaksbeboere og offentlig ansatte kan bli vanskelig på grunn av språk- og kommunikasjonsproblemer.

- **UDI mener det er viktig at offentlig ansatte og mottaksansatte får mer kompetanse i flerkulturell forståelse. Dette for å minske de kulturelt betingede misforståelsene som ofte oppstår i møte mellom ansatte og brukere med annen bakgrunn enn norsk, og motvirke at tjenesteytingen virker diskriminerende. Slik kompetanseheving tilbys i dag både i form av kurs, veiledning og videre- og etterutdanning.³²**

- **UDI ser det som viktig at det offentlige får styrket bevissthet omkring sitt ansvar for å bruke tolk der kommunikasjonen ikke er god nok p.g.a. språklige barrierer. Når en representant for norske myndigheter, etater eller institusjoner mangler felles språk med en part eller deltaker i saken han behandler, skal fagpersonen sørge for å tilkalle tolk. UDI har laget en veileder i bruk av tolk i statlige asylmottak rettet mot personer som jobber i mottak. Den kan også brukes av andre tolkebrukere.³³**

Behov for aktiviteter og en strukturert hverdag

Informantene la stor vekt på at passivitet og venting oppleves som svært vanskelig for den enkelte asylsøker. Videre viser undersøkelsen at det er en klar tendens til at jo mer passivisert mottaksbeboerne blir, jo mer negativt innstilt blir lokalbefolkningen til beboerne og asylmottaket. Passivitet og manglende struktur på hverdagen er med på å skape konflikter både internt på mottaket, men også mellom mottaksbeboerne og lokalbefolkningen. Uten noe å gjøre, øker beboernes oppmerksomheten og bekymring for egen situasjon. Lokalbefolkningen på sin side irriterer seg over at mottaksbeboerne "går og slenger", samt at det er mye støy fra mottaket som følge av at beboerne ikke har noe å gjøre. I følge representanter for både lokalbefolkning og mottaksbeboere har slike problemer tiltatt etter at retten til norskopplæring i 2003 falt bort for dem uten positivt vedtak.³⁴ Undersøkelsen viser også at det er store forskjeller mellom mottakene med hensyn til hvordan de tilrettelegger for aktivitet. Det kan være nyttig å se nærmere på hva forskjellene mellom mottakene skyldes, - særlig fordi utslagene virket såpass store: De mottakene som hadde vilje og evne til å vise beboerne veien inn i samfunnsliv og ulike aktiviteter så ut til i større grad å ha lyktes med å få til gode relasjoner mellom beboere og lokalbefolkning. Samtidig virket beboerne i disse mottakene mindre frustrerte enn i de mottakene der de i større grad var overlatt til seg selv.

- **Det er igangsatt et forskningsprosjekt der målet er å finne ut hvilke forhold i mottak som bidrar til et godt psykososialt miljø.³⁵ Prosjektet skal beskrive eksempler på god**

praksis i mottak med særlig fokus på forebygging av psykiske problemer og forhold som øker mestringsevnen hos beboere i mottak. Utredningen skal kunne ut i en rapport med anbefalinger som vil bli brukt i UDIs videre samarbeid med mottak og relevante myndigheter.

- **Innenfor den nye rammeplanen for informasjon i statlige mottak skal UDI i 2005 innføre faseorientert og differensiert informasjon til asylsøkere.³⁶ Dette vil kunne bidra til å realitetsorientere mottaksbeboerne og bidra til å avhjelpe noe av påkjenningen mange opplever ved det å ikke forstå prosessen knyttet til behandling av asylsøknader og uvissheten rundt status i egen sak.**

Aktiviteter som oppfattes som særlig meningsfulle

Arbeid og norskopplæring - ble av representanter for alle informantgruppene holdt frem som det som betyr mest, ikke bare for den enkelte asylsøker, men for forholdet til lokalbefolkningen og som forutsetning for kommunikasjon og positive relasjoner. Tilsynelatende er både aktivitet og inaktivitet selvforsterkende, slik at de som arbeidet også var aktive på andre områder mens de uten arbeid ble fanget inn i selvforsterkende sirkler av passivitet og isolasjon. På denne bakgrunn gav representanter for mottaksbeboerne selv, kommunensatte og lokalbefolkningen uttrykk for at det er behov for flere obligatoriske aktiviteter for beboerne. Dette er i tråd med en av anbefalingene fra en interdepartemental arbeidsgruppe som i sin rapport fra desember 2003 skriver at det er behov for å se på om driftsreglementet bør justeres for å øke graden av obligatoriske aktiviteter for beboerne.³⁷

- **UDI arbeider med å revidere og videreutvikle informasjonsprogrammet for mottak i 2005. Det tas sikte på flere obligatoriske aktiviteter for beboerne enn i dag.**

Som erstatning for bortfallet av retten til norskopplæring pekte representantene for alle de fire informantgruppene på arbeid som den beste alternative aktivitet. Også på dette punktet er denne undersøkelsen sammenfallende med anbefalingene i den

nevnte rapporten.³⁸ Mulighet for arbeid ble av informantene fremhevet som ennå viktigere etter at retten til norskopplæring for dem uten positivt vedtak falt bort. Samtidig ble det understreket at saksgangen for å bli innvilget midlertidig arbeidstillatelse både er komplisert og tar for lang tid, og at dette er et vesentlig hinder i forhold til det å komme i arbeid.

- **Innføringen av 48-timers-prosedyren og Eurodac vil bidra til at midlertidig arbeidstillatelse vil kunne innvilges tidligere enn før.³⁹ I tillegg vil UDI vurdere å prioritere sakene annerledes slik at alle innvilges midlertidig arbeidstillatelse på et tidligere tidspunkt.**
- **UDI har erfaring med at arbeidskontor i en del tilfeller avviser asylsøkere på grunn av svake eller manglende norskkunnskaper. UDI ser det som svært viktig å få til et godt samarbeid mellom mottak og a-etat, til tross for de begrensningene språk representerer. UDI vil følge opp denne problematikken med Aetat på direktoratsnivå.**

Flere av mottakene som er med i denne undersøkelsen hadde et nært samarbeid med frivillighetssentralen i kommunen. For en del asylsøkere ble dette en vei inn i frivillig arbeid. Dette ble opplevd som positivt både av asylsøkerne selv og av lokalbefolkningen, som på sin side gav uttrykk for at dette betyr mye for folks holdninger og respekt for dem som bor på mottaket. Et skjær i sjøen i denne sammenheng har imidlertid vært at det kreves midlertidig arbeidstillatelse også for å utføre frivillig arbeid. I NOU:2004:20 "Ny utlendingslov" foreslås det en lemping på dagens uttrykkelige krav om arbeidstillatelse for arbeid uten vederlag.⁴⁰ Går dette igjennom vil det bli lettere for asylsøkere å arbeide vederlagsfritt, ikke bare gjennom frivillighetssentralen, men også for andre oppdragsgivere, - det være seg ulike instanser i kommunen, men også for private. Frustrasjonene knyttet til venting og lediggang vil i så fall også kunne bli mindre. Ved at asylsøkere arbeider kan lokalbefolkningens

³³) Veileder for bruk av tolk i mottak kan lastes ned fra UDIs nettsider eller fåes ved henvendelse til UDIs distribusjon.

³⁴) UDIs erfaring er at noe av frustrasjonen etter bortfallet av retten til norskopplæring knytter seg til det at mange mottaksbeboere samtidig mistet retten til gratis transport til og fra undervisningen, - et gode som beboerne hadde glede av også til å komme seg rundt i forbindelse med andre aktiviteter.

³⁵) Prosjektet utføres av SINTEF på oppdrag fra UDI og vil være ferdig i løpet av 2004.

³⁶) Erfaringene viser at asylsøkere har behov for ulike type informasjon på ulike tidspunkt/faser av sitt opphold som asylsøker i Norge, og at behovet for informasjon, type informasjon og måten den blir presentert på, varierer mellom ulike grupper asylsøkere avhengig av bl.a. etnisk bakgrunn, alder, kjønn m.m. Dette er bakgrunnen for at myndighetene ved KR D og UDI nå vektlegger faseorientert og differensiert informasjon.

³⁷) Rapporten "Psykisk helse for asylsøkere og flyktninger i asylmottak", KR D, 05.12.2003

³⁸) Op.cit

³⁹) 48-timersprosedyre og Eurodac er omtalt i innledningskapittelet

⁴⁰) Utlendingsloven

bilde av disse menneskene som bidragsytere snarere enn som en belastning styrkes.

Hvor mye er nok?

Et gjennomgående trekk ved de seks kommunene som var med i denne undersøkelsen var at beboerne i asylmottaket og lokalbefolkningen hadde svært lite med hverandre å gjøre. Det var få naturlige møteplasser og arenaer for kontakt og dialog.

De som fantes ble brukt relativt lite. Det var altså ikke kontakt, men fravær av kontakt som var det mest fremtredende. Samtidig viser undersøkelsen at fravær av kontakt mellom beboere og lokalbefolkning kan bidra til avstand og skepsis mellom beboerne på den ene side og lokalbefolkningen på den annen. Ut fra målet om positive relasjoner og fravær av konflikt mellom lokalbefolkning og mottaksbeboere er det altså viktig med en viss interaksjon. Det er imidlertid viktig å ha realistiske mål på hvor mye kontakt som er ønskelig i mottaksfasen, sett både fra asylsøkernes og lokalbefolkningens side.

Litteraturliste

- Abelset, Torill; *Asylsøkere - en ubrukt ressurs*
- Bakken, Anita; *Grenseløst vennskap*, 1994
- Berg, Berit, 1990. *Asylmottak – et sted å være eller et sted å lære?* Trondheim, IFIM
- Jan-Paul Brekke, 2001. *Velkommen og farvel? Midlertidig beskyttelse for flyktninger i Norge*. Pax
- Jan-Paul Brekke, 2004. *Kosovo - Norge, tur og retur. Midlertidig opphold for kosovoflyktninger*. ISF-rapport 2002:008
- Jan-Paul Brekke, 2004. *While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum-seekers in Sweden*. ISF-rapport 2004:010
- Jan-Paul Brekke; *The struggle for control. The impact of national control policies on the arrival of asylum seekers to Scandinavia 1999 – 2004*, ISF-rapport 2004:013
- Bjørge, Tore og Carlsson, Yngve og Thomas Haaland, 2001. *Generalisert hat – polarisert fellesskap. Om konflikter mellom ungdomsmiljøer i en norsk by*. NIBR-rapport 4-2001
- Carlsson, Yngve, 1995. *Aksjonsplan Brummunddal – ga den resultater?: bekjempelse av fremmedfiendtlighet, vold og trakassering i lokalsamfunnet*, NIBR-rapport 1995
- Diakonhjemmets sosialhøgskole, Individuell fordypningsoppgave, Kandidat nr.3.47, 1996. *Mens vi venter: om asylsøkere i mottak*
- Fladstad, Torunn, 1994. *Hvis jeg hadde vært en fugl. Asylsøkere og flyktningebarn i statlige mottak*. SEFOS
- Anne Halvorsen, Helge Hernes og May-Linda Magnussen, 2002. *Århundrets sak på Evje. Hvordan kan etableringen av en ventetransitt påvirke lokalmiljøet*, Prosjektrapport 29/2002, Agderforskning
- HERO mottak og kompetanse AS, *Håndbok for håndtering av kriser og vanskelige situasjoner*
- Knut Kjelstadli (red), 2003. *Norsk innvandringshistorie*, Pax forlag
- Ole-Jacob Kristensen og Kjell Spinnanger (red.), 1989. *Arbeidstrening for flyktninger; erfaringer og idéer fra Vennesla kommune*. Vennesla innvandrerkontor
- Krogh, Hilde, 1994. *To flyktningegruppers hverdag i en norsk kommune: Når vi kommer til et nytt land prøver vi å gripe håpet*. Byggforsk
- Kommunal- og regionaldepartementet 2002. *Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006)*
- Kommunal- og regionaldepartementet, 2004. *Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004). Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet*
- Kirsten Lauritsen og Berit Berg, 1999. *Mellom håp og lengsel. Å leve i asylmottak*. SINTEF-rapport
- Kirsten Lauritsen og Berit Berg, 2004. *Med kurs for tverrkulturell kompetanse, Hordalandsmodellen*. Hordaland fylkeskommune
- Lien, Inger-Lise, 2004. *Ugripelig ung. Kriminalitetsforebygging og gjengbekjempelse i innvandringsmiljøene*; NIBR-rapport 2004:14
- NOU 2004:20. *Ny utlendingslov*
- Norsk Folkehjelp og UDI, 2004. *Velkommen hit? En undervisningspakke for ungdomsskolen om fordommer, flukt og fellesskap*
- Ringeli, Heini, 1997. *Fra mottak til integrering; noen tanker om utfordringer til de ansatte i det statlige og kommunale mottaksapparatet for asylsøker*. NOAS
- Ruud, Line M, 2000. *Enslige mindreårige på asylmottak*
- Ragnhild Sollund, 1996. *Asylmottaket – en total institusjon? Universitetet i Oslo, institutt for kriminologi*

- Utlendingsdirektoratet , *Holdningsskapende lokalsamfunnsarbeid, En håndbok fra UDI, 1999*
- Utlendingsdirektoratet, 2001. *Rapport om rasisme og diskriminering i Norge 1999-2000*
- Utlendingsdirektoratet, 2003. *Rapport om rasisme og diskriminering i Norge 2001-2002*
- Utlendingsdirektoratet, 2004. *Veileder for bruk av tolk i mottak*
- Utlendingsdirektoratet, 2003. *Reglement for drift av statlig mottak. Gjeldende fra 01.01.2004*
- Utlendingsdirektoratet, 2004. *Kravsspesifikasjon til driftsreglementet*
- Vedi, Camilla i samarbeid med Lagos, Ruth, 1994. *Når kommunikasjonen bryter sammen. Om flyktingers erfaring med det kommunale mottaksapparatet, FLY-prosjektets rapport nr. 2, 1994*
- Vollan, Sissel, 2000. *Resier i tid, rom og tegn; studie av ei gruppe vietnamesiske flyktingers førstemøte tre år i Norge med bakgrunn fra flukt og transittopphold, Oslo, UiO*
- Wanberg, Rune, 1992. *Hvem er det som har ansvaret for meg her? : Styringsforhold og målrealisering ved statlige asylmottak*

Samtaleguide med ansatte i mottak og ansatte i kommunen⁴¹

TEMA: OPPLEVELSER I MØTE MED LOKALMILJØET

1. Hva slags lokale tilbud eksisterer?
2. Ut fra deres kjennskap, i hvor stor grad benytter mottaksbeboerne seg av de lokale tilbudene?
3. Ut fra deres kjennskap, er det noen grupper av mottaksbeboere som benytter lokalmiljøet mer enn andre?
4. Ut fra deres kjennskap, hvilke deler av lokalmiljøet er det mottaksbeboerne benytter?
5. Hvilket forhold har mottaksbeboerne til lokalmiljøet?
6. I hvilken grad er det samkvem mellom mottaksbeboerne og lokalmiljøet?
7. Hvordan stilte lokalsamfunnet seg til opprettelsen av mottaket?
8. Hva var årsaken til at man var positiv/negativ?
9. Hvilke utslag ga eventuell positivitet/motstand mot mottaket seg?
10. Dersom lokalsamfunnet var negativt til opprettelsen, satte kommunen eller mottaket i verk tiltak for å bedre forholdet?
11. Hvordan stilte politikere og partier seg til opprettelsen av mottaket?
12. Hvordan har lokalsamfunnets syn på mottaket utviklet seg siden opprettelsen?
13. Hva mener du/dere forklarer denne utviklingen?
14. Hva mener dere skjer i møtet med mottaksbeboerne? Positive opplevelser/negative opplevelser? (Konkrete eksempler/historier)
15. Dersom det har vært positive/negative hendelser mellom personer i lokalmiljøet og mottaksbeboerne, hvem er det som er utøver/den aktive part/tatt initiativ?
16. På hvilke arenaer er det dette foregår?
17. Er det noen beboere ved mottaksbeboere som er mer "utsatt" for positive/negative hendelser enn andre?
18. Hvis det er enkelte som er mer "utsatt" for positiv/negative hendelser enn andre, hva er det som kjennetegner disse?
19. Dersom enkelte i lokalmiljøet er positive/negative til mottaket eller mottaksbeboerne, hva er årsakene til at enkelte?
20. Hvilke konsekvenser tror dere dette får dette for de som utsettes for dette?
21. Hvilke konsekvenser har de positive/negative episodene (og eventuell medieeksponeringen) fått i lokalsamfunnet?
22. Har det vært medieomtale av de gode relasjonene/positive opplevelsene/konflikter mellom mottaksbeboere og lokalbefolkning? Redaksjonelt stoff/leserinnlegg?
23. Hvordan oppleves media?
24. Hvordan forholder kommunen og mottaket seg til media?
25. Tror dere positive/negative episoder med lokalsamfunnet, mens man bor i mottak, får konsekvenser når man bosettes i en kommune?
26. Har kommunen eller mottaket sammen eller hver for seg foretatt seg noe for å forebygge konflikter?
27. Dersom det har vært negative episoder, har kommunen eller mottaket foretatt seg noe?
28. Hvilke tiltak bør settes i gang ifølge dere?
29. Hva mener du/dere skal til for å skape gode relasjoner mellom minoritet og majoritet i lokalsamfunnet?
30. Har mottaksbeboerne gjort noe for at lokal samfunnet skal bli mer positive til mottaket/mottaksbeboerne?
31. Hvis ja. Hva har de gjort?

⁴¹) Denne samtaleguiden er den som ble brukt i intervjuene med de ansatte på mottaket og i kommunen. Grunnen til at vi har valgt å vedlegge denne intervjuguiden er at den er den mest omfattende. Den inneholder samtlige spørsmål som ble stilt til alle de intervjuede gruppene, i tillegg til noen som bare ble stilt til denne gruppen.

Kommunene og asylmottakene som var med i undersøkelsen⁴²

⁴²⁾ I hver av disse seks kommunene har vi hatt strukturerte gruppeintervjuer med representanter for fire ulike informantgrupper:

- 1) beboerne på mottakene
- 2) ansatte på mottakene og i kommunen
- 3) lokalbefolkningen
- 4) bosatte innvandrere

Asylmottak	Kommune
Mysen statlig mottak for asylsøkere Bondelagets Folkehøgskole 1850 Mysen	Eidsberg kommune
Os statlig mottak for asylsøkere 2550 Os i Østerdalen	Os kommune i Østerdalen
Husebyparken Statlig mottak for asylsøkere 4550 Farsund	Farsund kommune
Nustadbo Statlig mottak for asylsøkere 7530 Meråker	Meråker kommune
Lødingen Statlig mottak for asylsøkere Rådhusvn. 11 8551 Lødingen	Lødingen kommune
Ålgård Mottakssenter Kongsgaten 1 4330 Ålgård	Gjesdal kommune

Flere eksemplarer kan bestilles fra:
Utlendingsdirektoratets distribusjon
Postboks 8108 Dep, 0032 Oslo
Epost: bestilling@udi.no
Telefax: 23 35 15 08



Utlendingsdirektoratet
Postboks 8108 Dep.
0032 Oslo

Besøksadresse:
Hausmannsgate 21
Oslo

Tlf: 23 35 15 00
Fax: 23 35 15 01
www.udi.no